

1. Lausunnonantajan tausta ja lausunnon rakenne

Kiitän perustuslakivaliokuntaa mahdollisuudesta lausua Saamelaiskäräjälain uudistamisesta. Pahoittelen samalla, että toimitan lausuntoni myöhässä.

Taustana lausunnolleni kerron, että olen suomalais-ugrilaisten kielten tutkija ja dosentti Helsingin ja Turun yliopistoissa. Olen tutkinut mm. saamelaiskielten historiaa ja kontakteja sekä saamelaisen etnoksen muotoutumista, historiaa ja assimilaatiota ympäröiviin väestöihin. Olen myös opettanut näihin asiakokonaisuuksiin liittyviä kysymyksiä Helsingin yliopistossa noin 20 vuotta. Olen toiminut myös saamelaiskielten osa-aikaisena professorina Tromssan yliopistossa neljän vuoden ajan. Identiteetiltäni olensuomalainen, eikä minulla ole intressiä osallistua Saamelaiskäräjien päätöksentekoon.

Hallitsen pohjoissaamen kieltä siinä määrin, että pystyn käyttämään sitä omassa yliopisto-opetuksessani. Aikaisemmassa tehtävässäni HY:n fennougristiikan professorina käytin saamea lähes päivittäin, lisäksi opetusvirkani Tromssassa oli saamenkielinen. Tuttavapiiriini kuuluu paljon saamelaisia, jotka suhtautuvat käsiteltävään lakiehdotukseen eri tavoin, osa myönteisesti, osa kielteisesti, osan pitäessä asiaa yhdentekevänä.

Nykyisen saamelaiskiistan juuria olen tutkinut saamelaisten keskuudessa yhdessä prof. Reetta Toivasen kanssa. Olen tutustunut laajasti SaKä:n ja KHO:n päätöksiin koskien saamelaiskäräjävaalien äänioikeutta. Niiden pohjalta minulle on syntynyt melko selkeä käsitys siitä, miten SaKä:n vaalilautakunta päätöksistään perustelee ja miksi KHO on kumonnut SaKä:n päätöksiä.

Olen lausunut saamelaiskäräjälaista aiemmin helmikuussa 2023. Totean, että olennaiset lain ongelmat, jotka olen aikaisemmassa lausunnossani tuonut ilmi, ovat säilyneet muuttumattomina myös uuden hallituksen esityksessä. Siksi myös lausuntoni sisältö on paljolti samanlainen.

Pääongelmia lakiesityksessä on kolme:

- 1) Laki jättää saamelaiskäräjillä edustuksetta sellaisia Suomen kansalaisia, jotka tosiasiallisesti kuuluvat alkuperäiskansojen oikeuksia koskevien kansainvälisten sopimusten piiriin (mm. ILO169 eli itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus [1989] ja YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista [2006]). Tämän on Suomessa tunnustanut myös Korkein hallinto-oikeus Soklin kaivosalueen ympäristö- ja vesiluvista antamassaan päätöksessä (KHO 2022:38).
- 2) Saamelaiskäräjävaalien äänioikeus, joka perustuu ainoastaan kieliperusteeseen, ei tukeudu objektiivisiin lähteisiin. Saamelaisten historiallisten sukupolvien kielitaidosta ei ole sellaista rekisteriä, joka mahdollistaisi äidinkieleltään saamenkielisten henkilöiden identifioinnin. Tässä suhteessa ei ole merkitystä sillä, sovelletaanko kielikriteeriä 3. vai 4. sukupolveen menneisyydessä.
- 3) Tosiasiallinen saamelaiskäräjävaalien ääni- ja vaalioikeus määrittyy sekä tällä hetkellä että tulevaisuudessa saamelaiskäräjien vaalilautakunnan päätöksillä. Vaalilautakunta perustelee päätöksistään yleensä saamelaisten ryhmäidentifikaatiolla, jota ei määritellä laissa mitenkään. Näin ollen vaalioikeus pohjautuu osin läpinäkyvättömiin kriteereihin.

Onkin syytä todeta, että nykymuodossaan lakiehdotus tuskin päättää Ylä-Lapin etnisiä kiistoja. Todennäköisesti valitukset mm. KHO:hon, EN:n ja YK:n elimiin tulevat jatkumaan.

Käsittelen seuraavassa hieman yksityiskohtaisemmin eräitä lain kannalta oleellisia kysymyksiä, nimittäin

- a) alkuperäiskansan määrittely ja saamelaiskäräjien äänioikeus
- b) perustuslain takaaman saamelaisten itsehallinnon takaaminen tilanteessa, jossa osa saamelaisista ei ole edustettuina Saamelaiskäräjillä
- c) menneiden sukupolvien kielitaidon todentamiseen liittyvät ongelmat
- d) etnisen itseidentifikaation ja ryhmäidentifikaation suhde ja kysymys ryhmäidentifikaation toteamisesta
- e) kysymys Saamelaiskäräjien vaaliluettelosta poistettavien henkilöiden oikeuksista

2. Suomen perustuslaissa (731/1999) mainittu saamelainen alkuperäiskansa (erityisesti suhteessa ennakkopäätöksen KHO 2022:38) ja saamelaiskäräjien äänioikeus

Suomen perustuslain 17. §:ssä säädetään, että

Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla.

Lisäksi perustuslain 121. todetaan, että

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

Perustuslaki ei siis mainitse Saamelaiskäräjiä vaan saamelaiset, alkuperäiskansan ja itsehallinnon. Uudessa saamelaiskäräjälaissa ei määritellä saamelaista, vaan edellytykset, joiden täyttyessä voi äänestää Saamelaiskäräjien vaalissa. Näin ollen perustuslain 17. ja 121. pykälissä mainittu saamelaisten ryhmä voi osin olla eri kuin se ryhmä, jota Saamelaiskäräjät edustaa. Epäselväksi jää, toteuttavatko uudella tavalla valitut Saamelaiskäräjät kaikkien saamelaisten perustuslaillista oikeutta itsehallintoon.

Erotuksena muista kielellisistä ja etnisistä vähemmistöistä mainitsee perustuslaki saamelaisten olevan alkuperäiskansa. Lakiluonnoksen mukaan saamelaiskäräjien äänestysoikeus perustuu kielitaitoon, mutta alkuperäiskansojen oikeuksia koskevat kansainväliset sopimukset eivät mainitse kieltä keskeisenä kriteerinä alkuperäiskansaan kuulumiselle (mm. ILO169 eli itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus [1989] ja YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista [2006]). Oleellisina kriteereinä niissä mainitaan alkuperäiskansan asuminen nykyisten valtioiden alueilla ennen niiden muodostumista ja se, että kansa on säilyttänyt kulttuurinsa ja yhteiskunnalliset instituutionsa.

KHO on päätöksessään Soklin kaivosalueen ympäristö- ja vesiluvista (KHO 2022:38) todennut Suomessa asuvan saamelaista alkuperäiskansaa, jota saamelaiskäräjät ei edusta nykyisissä eikä todennäköisesti uuden lain jälkeisissäkään olosuhteissa:

Aikaisemmassa oikeuskäytännössä on vakiintuneesti lähdetty siitä, että KP-sopimuksen 27 artikla koskee Suomessa saamelaisia, joilla Suomen perustuslain mukaan tarkoitetaan alkuperäiskansaan kuuluvia henkilöitä. Käytännössä kaikki Kemin-Sompion paliskunnan porosuvut polveutuvat edellä mainituista alueen alkuperäisistä saamelaisista. Asumalla edelleen alkuperäiskansan perusteisillä asuinalueilla ja harjoittamalla alkuperäisväestön perinteisiä elinkeinoja kuten poronhoitoa he ovat myös säilyttäneet alkuperäisväestön perinteisiä instituutioita, mikä on toinen edellytys

163 (347)

alkuperäiskansaan kuulumiselle. Suurin osa Kemin-Sompion paliskunnan poronomistajista myös pitää itseään saamelaisena.

Hallinto-oikeus on jättänyt päätöksessään huomioimatta alueen perinteiseen kulttuuriin kuuluvat elinkeinot ja elämäntavat. Nämä seikat on otettava huomioon ja käsiteltäyn, koska kaivoshanke aiheuttaa huomattavaa haittaa muutoksenhakijoiden elinkeinolle, kulttuurille ja elämäntavalle. Hallinto-oikeuden näkemys alkuperäiskansojen oikeuksien selvittämisestä ja huomioimisesta on virheellinen, koska alkuperäiskansan tulee saada harjoittaa kulttuuriaan muuallakin kuin saamelaisten kotiseutualueella.

Savukoski kuuluu metsälappalaisalueen ydinalueeseen. Alueen alkuperäisväestö on metsälappalaisia. Metsälappalaisen kulttuurin piirteiksi selvityksessä nousivat erityisesti tiivis suhde luontoon ja vuodenkiertoon sekä siihen liittyvät tavat poronhoidossa, metsästyksessä, kalastuksessa ja marjastuksessa. Soklin kaivoshanke uhkaa ja hävittää metsälappalaisuuden kulttuurillisia piirteitä. Metsäsaamelaiset asuvat suurimmalta osin nykyisin määritellyn saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella, kuten asuu suurin osa pohjoissaamelaisistakin. Yhdenvertaisuuden perusteella metsäsaamelaisilla tulee olla oikeus harjoittaa alkuperäiskansan perinteisiä ammattejaan ja kulttuuriaan.

Savukosken kunnan alueen vanhat poronhoitajasuvut eivät kuulu Saamelaiskäräjien nykyiseen vaaliluetteloon, eivätkä todennäköisesti uudenkaan lain myötä sinne pääsisi. KHO:n yllä siteeratun päätöksen mukaan ja myös tosiasiallisesti ao. Kemin-Sompion paliskunnan poronhoitajat ovat silti ILO169:n mukaista alkuperäiskansaa: väestö polveutuu alueella ennen nykyistä valtiota (Suomen tasavaltaa) eläneestä yhteisöstä (Sompion ja Keminkylän siitojen eli lapinkylien asukkaista). He ovat säilyttäneet sekä elinkeinonsa (poronhoidon, metsästyksen ja kalastuksen) että niihin liittyvän perinteisen yhteiskuntajärjestyksensä (tapaoikeuden mukaisen laidun-, metsä- ja kalamaiden jaon sukujen kesken). Asutus- ja oikeushistoriallisista tutkimuksista, mm. Juha Joonan, Matti Enbusken ja Tuija Nahkiaisojan selvityksistä, käy selkeästi ilmi, että vastaavaa kulttuurinsa ja tapaoikeutensa eriasteisesti säilyttänyttä alkuperäisväestöä, jolla ei ole äänioikeutta saamelaiskäräjävaaleissa, on myös muilla Lapin alueilla.

Nähdäkseni ongelma, joka lainsäädännössä tulisi tavalla tai toisella ratkaista onkin seuraava: Miten taataan perustuslain takaama itsehallinto ja alkuperäiskansaoikeuksien toteutuminen niiden saamelaisten (tai lappalaisten) keskuudessa, joita Saamelaiskäräjät ei edusta, mutta jotka ILO169:n tarkoittamassa mielessä ja KHO:n päätöksen 2022:38 mukaisesti kuuluvat Suomen saamelaiseen alkuperäiskansaan?

Jos laissa määritelty neuvotteluvelvoite koskee ainoastaan valtion ja saamelaiskäräjien välisiä neuvotteluja, on mahdollista ja todennäköistäkin, että saamelaista alkuperäiskansaa ei kaikissa tapauksissa kuulla silloin, kun siihen olisi sekä kansainvälisen sopimuskäytännön että perustuslain mukaan velvollisuus. On samoin kyseenalaista, voiko Suomi ratifioida ILO169-sopimusta ennen kuin kysymys Saamelaiskäräjien ulkopuolelle jäävän alkuperäiskansan osan edustamisesta tulee tavalla tai toisella ratkaistua.

3. Edellisten sukupolvien äidinkielen todentaminen

Ehdotuksessa uudeksi saamelaiskäräjälaiksi poistuu toinen nykyisin objektiivisista kriteereistä, polveutumiseen perustuva ns. lappalaiskriteeri. Muutokseen liittyen on syytä huomioda, että pelkän lappalaiskriteerin nojalla ei nykyisenkään lain voimassaoloaikana kukaan liene saanut Saamelaiskäräjien vaalioikeutta. Todettakoon samalla, että tämä asia on kuvattu osin väärin lain esitoissa (https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_100+2023.aspx). Niissä viitataan YK:n alaiseen Rotusyrjinnän vastaisen komitean lausuntoon. Lausunnon mukaan KHO olisi liittänyt saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ihmisiä "kokonaisharkinnan" nojalla ilman objektiivisia kriteerejä. Tämä ei pidä paikkaansa. Olen tutustunut KHO:n asiaa koskeviin päätöksiin varsin laajasti ja tiedän, että kaikki KHO:n vaaliluetteloon määräämät ihmiset ovat täyttäneet laissa mainitun objektiivisen lappalaiskriteerin, minkä lisäksi osa on täyttänyt todennäköisesti myös kielikriteerin. Kokonaisharkinta merkitsee tässä yhteydessä aivan muuta kuin mitä YK:n komitea on lausunnossaan olettanut, nimittäin objektiivisen polveutumiskriteerin ohella huomioon otettavien seikkojen kokonaisharkintaa.

Lappalaiskriteeriä on kritisoitu siitä, että verorekisterin lappalaismerkinnät ovat liittyneet etnisyyden asemesta elinkeinoon. Toinen pääkritiikki on, että polveutumien lappalaisesta ei kerro siitä, onko hakija säilyttänyt saamelaisen kulttuurin ja identiteetin. Tämä kritiikki on perusteltua, tosin sillä varauksella, että ei ole vakavaa epäilyä siitä, etteikö asiakirjoihin merkittyjen verolappalaisten ehdoton valtaosa olisi ollut etnis-kielellisesti saamelaisia. Valtaosa asiakirjojen verolappalaisista on samoja sukuja, jotka ovat asuneet saamelaisalueella lapinkyläaikana, jolloin suomalaista asutusta ei Ylä-Lapissa ollut lainkaan.

Lappalaiskriteeri on siinä mielessä selkeä, että ihmisen esi-isissä joko on tai ei ole lappalaiseksi merkittyjä. Kielikriteeri on tässä suhteessa täysin erilainen. Sitä on vaikea sitoa mihinkään objektiiviseen aineistoon, sillä menneiden sukupolvien äidinkielistä ei Suomessa ole olemassa luotettavaa rekisteriä. v. 1865 on aloitettu säännöllinen väestökirjanpito ja sarakkeet äidinkielen merkitsemistä varten ilmestyivät kirkonkirjoihin 1880-luvulla. Näiden käyttö on kuitenkin pitkään ollut epäsystemaattista kaikkien Suomen kielivähemmistöjen keskuudessa (saamelaisten lisäksi mm. karjalankielisen ja romanikielisen väestön osalta). Suurin osa vähemmistökielten tosiasiallisista puhujista on kaikkialla merkitty suomen- tai ruotsinkielisiksi (esim. jos yhteydenpito heidän kanssaan on onnistunut myös suomeksi), tai kieli on jätetty kokonaan merkitsemättä.

Oman äidinkielen merkitseminen väestörekisteriin on mahdollista vasta vuodesta 1950. Saamen merkitseminen äidinkieleksi yleistyi vasta kun ensimmäinen saamen kielilaki astui voimaan 1992, mutta saamen (ja kaikkien muiden vähemmistökielten)

alimerkitseminen väestörekisteritietoihin jatkuu yhä edelleen. Saamenkielisiksi on väestönlaskutiedoissa merkitty hieman yli 2000 henkilöä. Vuoden 1990 väestönlaskutiedoissa määrä oli vain noin 1000. Nykyisin arvioidaan, että “saamenkielitaustaisia” henkilöitä (joilla vähintään toisen vanhemman äidinkieli on saamelaiskieli) on maassa yli 4000, joista siis alle puolet on väestörekisteritietojen mukaan saamenkielisiä (vrt. esim.

<https://stat.fi/tietotrendit/blogit/2022/saamelaisista-on-huippulaatuista-tietoa-tarjolla-kunhan-tahtotilaa-loytyy>).

Onkin syytä arvioida, että saamenkielisen väestön määrä on suurempi kuin tilastoista ilmenee. Yleisradion artikkelissa vuodelta 2019 Inarin kunnanjohtaja kertoo, että “viidakkorumpu” on parempi lähde kuntalaisten äidinkielen määrittelyyn kuin väestörekisterin merkinnät (<https://yle.fi/a/3-10606488>). Samassa artikkelissa Saamelaiskäräjien kielisihteeri kehottaa saamelaisia merkitsemään äidinkieltänsä väestörekisteriin ahkerammin, vaikka eivät olisikaan aivan varmoja kielitaitonsa riittävydestä. Kun tämä on tilanne nykyhetken väestökirjanpidon suhteen, miten todistetaan esivanhempien äidinkielet 3. tai 4. polvessa? Luotettavaa aineistoa ei ole käytettävissä, eikä ehdotettu lakiaan sisällä mitään menetelmää äidinkielen todistamiseksi. Näin ollen on merkittävä vaara, että saamelaiskäräjien äänioikeus määrittyy tulevaisuudessa nykyistäkin sattumanvaraisemmin.

Ennen nykyisenkaltaista äidinkielen rekisteröintiä tulevat todisteina saamenkielisyydestä kysymykseen mm. papinkirjat, kastetodistukset ja virkatodistukset, joissa melko epäsystemaattisesti on saatettu lapsen syntymän tai avioliiton solmimisen yhteydessä todeta kyseessä olevan “lapinkielinen” henkilö. Merkinnät ovat ilmeisen puutteellisia jopa alueilla, joissa saamelaiset ovat olleet enemmistönä. On syytä olettaa, että erityisesti kaksikielisten henkilöiden tapauksissa lapinkielisyyttä ei yleensä ole mainittu. Tämä on hyvin tavallista monikielisissä yhteisöissä kautta maailman ja sitä voi pitää osana assimilaatiopolitiikkaa, jossa vähemmistökielisten lasten enemmistökielen taitoa on pidetty tärkeämpänä kuin vähemmistökielen taitoa. Suurin osa merkinnöistä on kirkon työntekijöiden, jotka ovat usein olleet myös aktiivisia assimiloijia.

Vähemmistökielten “näkymättömyydestä” assimilaation oloissa on paljon tutkimusta sekä Suomesta että muualta. Tyypillisesti valtaväestön edustajat, jotka ovat laatineet virallisia asiakirjoja, ovat alirekisteröineet vähemmistökielten puhujia, koska tosiasiallisena tai peitettynä tavoitteena on ollut kielivähemmistön assimiloiminen enemmistökieliseen väestöön. Myös vähemmistökielten puhujien keskuudessa vähemmistökielten taitoa on usein pikemminkin piiloteltu kuin esitelty. Tästä syystä myös vuoden 1962 väestötutkimus, joka on toiminut nykyisen Saamelaiskäräjien vaaliluettelon muodostamisen pohjana, ei nykyetnografian standardien näkökulmasta enää ole riittävä aineisto saamen kielen käytöstä menneinä vuosikymmeninä. Selvitys on laadittu ennen modernin saamelaisliikkeen syntyä ja “kansallista heräämistä”, assimilaation olosuhteissa. On ilmeistä, että jonkinasteista saamen käyttöä on tuona aikana ollut sellaisissakin perheissä, jotka monissa yhteyksissä ovat esiintyneet suomalaisina. Tutkimuksen laatijat ilmaisevat itsekkin, että kyseessä on epätäydellinen selvitys. Jotta kielikriteeriä voitaisiin luotettavasti soveltaa saamelaisten identifioimiseksi, olisi syytä suorittaa uusi metodisesti täsmällinen väestötutkimus.

Epätasälliset äidinkielen merkintätavat eri rekistereissä aiheuttavat Saamelaiskäräjien äänioikeutta hakevien kannalta vakavan yhdenvertaisuusongelman. Monilla faktuaalisesti saamenkielisistä polveutuvilla hakijoilla ei ole mahdollisuutta esittää asiasta asiakirjatodisteita. Esimerkiksi Iltalehden artikkelissa Saamelaiskäräjävaalien ääniharava ja saamelaiskäräjien vaalirekisteristä kertaalleen poistettu Kari Kyrö valittaa, että

ei kykene todistamaan isoäitinsä saamenkielisyyttä asiakirjoin, vaikka on itse asiasta varma: <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/42fe967c-007f-4726-a741-4da9c90d79de>).

Kriteerin tulkinnanvaraisuus ilmenee hyvin Saamelaiskäräjien päätöksissä tehdyistä valituksista ja niiden pohjalta tehdyistä ratkaisuksista. KHO:n ennakkopäätöksissä on mm. katsottu, että yksityishenkilön todistukselle hakijan vanhempien saamenkielisyydestä olisi tullut antaa enemmän painoarvoa (KHO 2015: 147). Päätöksessä KHO2015: 148 on katsottu, että koska hakijan isoisovanhemmasta löytyy virkatodistus, jonka mukaan hän on ollut saamenkielinen (lapinkielinen), olisi hakijan äiti voinut täten olla merkitty Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, ja myös hakija itse on tämän perusteella sinne merkittävä.

Olen lukenut monia sellaisia hakemuksia saamelaiskäräjien vaalirekisteriin, joissa isovanhempien saamenkielisyyttä on todisteltu yksityishenkilöiden muistoilla, todistuksilla ja aihetodisteilla kuten mediateksteillä. Tämänkaltaista todistusaineistoa ei Saamelaiskäräjien vaalilautakunnassa ole pidetty riittävänä. Mm. eräässä päätöksessä, josta olen saanut luvan mainita, henkilö on esittänyt todisteena isoisänsä saamenkielisyydestä Ylen elävän arkiston radio-ohjelman, jossa hänen isoisänsä puhuu saamea. Tätäkään ei Saamelaiskäräjät pitäneet riittävänä todisteena vaan oli liittänyt kieltävään päätökseensä tilaamansa lingvistin lausunnon, jonka mukaan hakijan isoisä on saattanut puhua saamea vieraana kielenä sen sijaan, että olisi puhunut sitä äidinkielenä.

Vähemmistökielten tutkijana kysyisin, onko vähemmistökielisessä, assimilaatio-oloissa elävässä yhteisössä ylipäätään mahdollista erottaa todellinen "äidinkieli" yksiselitteisesti silloin kun se on vähemmistökieli? On tavallista, että sellainenkin vähemmistökielen puhuja, joka pitää vähemmistökieltä äidinkielenään, osaa sitä monessa mielessä huonommin kuin enemmistökieltä, joka on sekä koulutuksen, hallinnon että median kieli. Ylipäätään äidinkielen käsitettä kohtaan on kielitieteellisessä tutkimuksessa nykyisin paljon kritiikkiä, mikä ilmenee mm. siinä, että kouluissakaan ei enää opeteta "äidinkieltä" vaan sen asemesta esimerkiksi "suomen kieltä" ja "ruotsin kieltä". Ruotsin ja Norjan lainsäädännössä käytetty "kotikieli" (*hjemmespråk*, *hemmaspråk*) olisi meilläkin selkeämpi lainsäädäntötermi kuin äidinkieli, jota monet lingvistit eivät enää lainkaan käytä tutkimusteksteissä. Ehdotan PVL:n harkittavaksi, tulisiko meilläkin käyttää tätä pohjoismaisen käytännön mukaista termiä.

Edellä olen esittänyt esimerkkejä, jotka osoittavat, että Saamelaiskäräjien vaalilautakunta on käytännössä tulkinnut kielikriteeriä tarpeettoman tiukasti. Onkin syytä kysyä tulevatko saamelaiskäräjävaaliluetteloon hakevat yhdenvertaisesti kohdelluiksi objektiivisten menneiden sukupolvien kielitaitoa koskevien todistusaineistojen puuttuessa? Kun kielikriteeri uudessa laissa jää ainoaksi objektiiviseksi kriteeriksi hakijan saamelaisuudesta, olisi mielestäni tärkeää kirjoittaa laki siten, että se edellyttäisi perusoikeusmyönteistä tulkintaa. Toisin sanoen, objektiivisten asiakirjatodistusten puuttuessa tulisi henkilö katsoa saamenkielisen väestön jälkeläiseksi, mikäli asiasta on esittää kohtuullisen uskottavia aihetodisteita. Erityisen tärkeää on kirjoittaa laki siten, että kysymys äidinkielen toteamisesta ei jää liian tulkinnanvaraiseksi vaan kaikkien hakijoiden osalta hyväksytään samanlainen todistusaineisto.

4. Itseidentifikaatio, ryhmäidentifikaatio ja sen toteaminen

Kuten edeltä jo ilmenee, on lakiin kirjoitettujen saamelaisuuden kriteerien ohella käytännössä sovellettu lisäkriteeriä - sitä, että saamelaiskäräjien vaalilautakunta hyväksyy hakijan. Tässä yhteydessä viitataan ns. ryhmähyväksyntään tai ryhmäidentifikaatioon, jonka mukaan saamelainen yhteisö "tunnistaa" saamelaisen.

Suomen tilanne on erilainen kuin esimerkiksi Norjassa, ja se tulee todennäköisesti säilymään erilaisena myös uuden lain mahdollisesti tullessa hyväksytyksi. Vaikka Norjassa on saamelaiskärävaalien äänioikeutta haettaessa käytössä 4. sukupolveen ulottuva kielikriteeri ainoana objektiivisena kriteerina, on hakijat ilmeisesti lähes kaikki hyväksytty ilman hakemusten tutkintaa. Suomessa sen sijaan on hakijoista varsin suuri osa hylätty. Korkeaa hylkäysprosenttia perustellaan usein sillä, että hakijat ovat "suomalaisia" ja tulisivat hyväksyessään suomalaistamaan saamelaiskäräjät - siitäkin huolimatta, että jokainen on hakukirjeessään vakuuttanut pitävänsä itseään saamelaisena.

Hakijoiden itseidentifikaation ja Saamelaiskäräjien harjoittaman ryhmäidentifikaation välillä on siis varsin huomattava ristiriita, joka on omiaan aiheuttamaan epäoikeudenmukaisuuden tunnetta puolin ja toisin - yhtäältä syytöksiä yrityksistä "suomalaistaa" saamelaiskäräjät, toisaalta katkeria kokemuksia siitä, että omaa etnistä identiteettiä ei tunnusteta saamelaiskäräjien toimesta.

Ryhmäidentifikaatio sellaisena kuin Saamelaiskäräjien vaalilautakunta sitä tulkitsee onkin käytännössä tällä hetkellä ratkaisevassa asemassa oleva kriteeri äänioikeuden saamiseksi siitä huolimatta, että sitä ei ole laissa mainittu. Olisi asianmukaista, että myös lainsäädäntö sisältäisi jotain määräyksiä siitä, miten saamelaisten ryhmäidentifikaatio todennetaan. Esimerkiksi jo edellä mainitun Kari Kyrön osalta on esittää vaaleissa saatu merkittävä ryhmähyväksyntä (220 ääntä), mutta tästä huolimatta Saamelaiskäräjien viisihenkinen poliittisin perustein valittu vaalilautakunta ei pidä häntä saamelaisena. Tilanne ei tunnu aivan oikeudenmukaiselta, ja tämä olisi syytä huomioida lainsäädännösskin. Selkein tapa tämän toteuttamiseksi olisi kirjata lakiin, miten saamelainen ryhmähyväksyntä todetaan. Perusteet eivät saisi olla liian riippuvaisia poliittisista seikoista vaan mahdollisimman objektiivisia.

Uusi lakiehdotus on siinä mielessä askel eteenpäin, että sen mukaan Saamelaiskäräjien vaalilautakunnassa tulee olla edustettuina eri saamelaisryhmiä eli pohjoissaamelaiset, inarinsaamelaiset ja koltat sekä lisäksi kaikki saamelaisalueen kunnat. Uudenkin ehdotuksen mukaan ns. metsäsaamelainen väestö on silti ilman edustusta vaalilautakunnassa, mitä voi pitää ongelmana. Prosessin läpinäkyvyyttä parantaisi myös, jos vaalilautakunta valittaisiin saamelaiskärävaalien tuloksesta riippumatta (esim. kerrallaan useiden vaalikausien ajaksi?). Näin ennen kaikkea siksi, että vaalilautakunta *de facto* valitsee äänestäjät, ja on aina olemassa vaara, että se käyttää toimivaltaansa vaikuttaakseen vaalitulokseen. Syytökset tästä ovatkin varsin yleisiä - ottamatta kantaa siihen, ovatko ne oikeutettuja.

Uudessa laissa ehdotetaan, että vaalilautakunnan päätöksistä voisi valittaa erilliseen muutoksenhakulautakuntaan. Myös tämän lautakunnan kokoonpanon tulisi olla mahdollisimman riippumaton kulloisestakin vaalituloksesta. Käytännössä on epäselvää, miten lautakunnan riippumattomuus taataan, kun sen asettaa poliittisessa vaalissa valittu Saamelaiskäräjien enemmistö. Myös tässä tapauksessa tulisi pohtia äänestystuloksista riippumatonta nimitysprosessia tai esim. yhtä vaalikautta pidempiä toimikausia.

4. Kysymys uudelleen koostettavan vaaliluettelon ulkopuolelle jäävien henkilöiden oikeuksista

Lakiehdotuksen esitöiden mukaan laaditaan ennen seuraavia saamelaiskärävaaleja kokonaan uusi vaaliluettelo uuden lain mukaan. On ilmeistä, että tällöin osa nykyisissä käräjävaaleissa äänioikeutetuista menettää äänioikeutensa. Nähdäkseni on ongelmallista, että ilmeisesti lain esitöissä ei ole pohdittu tämän ryhmän oikeuksia.

Tunnen monia sellaisia henkilöitä, jotka ovat nähneet suurta vaivaa osoittaakseen saamelaisuutensa Saamelaiskäräjille. He ovat mm. keränneet todisteita esivanhempiansa saamenkielisyydestä, "tunnistuskirjeitä" nykyisen lain mukaan äänioikeutetuilta ja ajaneet asiaansa muutosvaatimuksin sekä Saamelaiskäräjillä että eri oikeusasteissa. Suurimmassa osassa tapauksia minulla ei ole syytä epäillä näiden henkilöiden saamelaisen itseidentifikaation vilpittömyyttä. On ilmeistä, että jos he uuden lain astuessa voimaan menettävät äänioikeutensa, seurauksena on syviä katkeruuden ja osattomuuden tunteita, jotka tulevat näkymään Ylä-Lapissa jatkuvina etnisinä jännitteinä. Todennäköistä on myös, että asiasta tullaan esittämään valituksia mm. YK:n alkuperäiskansojen neuvostoon (erityisesti KHO 2022:38 päätökseen viitaten) ja EN:n tuomioistuimeen. Näin ollen lain hyväksyminen nyky muodossaan tulee tuskin päättämään paikallista ja kansainvälisiäkin ulottuvuuksia saanutta etnistä konfliktia.

Tämän välttämiseksi voitaisiin PVL:ssä ehdottaa, että vaikka vastaisuudessa Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hakeuduttaisiinkin uusin kriteerein, säilyttäisivät vanhan lainsäädännön aikana äänioikeuden saaneet äänioikeutensa.

5. Lopuksi

En ole yllä kommentoinut niitä lakiesityksen kohtia, joita pidän asianmukaisena, ainoastaan niitä, joiden soveltaminen voi nähdäkseni tuottaa perustuslaillisia ongelmia. Tiivistetysti ongelmia ovat:

- a) Jos laki hyväksytään nyky muodossaan, olisivat Suomen saamelaiset ILO169:n ja YK:n alkuperäiskansajulistuksen tarkoittamassa mielessä ja Suomen saamelaiskäräjien edustamat saamelaiset osin eri ryhmiä. On epäselvää, miten kansainväliset alkuperäiskansaoikeudet taataan sille osalle saamelaisväestöä, jota SaKä ei edusta. PVL:n tulee lakia kirjoittaessa taata tässä suhteessa koko alkuperäiskansan yhdenmukainen kohtelu.
- b) Jos kielikriteeri jää ainoaksi objektiiviseksi saamelaisuuden kriteeriksi, on huomioitava, että sen soveltamiseksi ei Suomessa ole luotettavaa, yksiselitteistä aineistoa: PVL:n tulee kirjoittaa laki siten, että hakijoiden kohtelu kielikriteerin valossa on yhdenmukaista ja kriteerin soveltaminen läpinäkyvää.
- c) Tosiasiallisesti Saamelaiskäräjävaalien äänioikeuden saaminen riippuu tällä hetkellä Saamelaiskäräjien vaalilautakunnan tekemästä ryhmähyväksynnästä, jota ei löydy vanhasta eikä uudesta laista. Tulee harkita, voisiko ryhmähyväksynnän ja sen toteamiseksi määritellyn sopivan tavan mainita laissa.
- d) Uuden lain tultua voimaan epäselväksi jää vanhan lain mukaan äänioikeutetuksi katsottujen, mutta äänioikeutensa menettävien asema.

Mainittakoon vielä, että kohta a) on oleellinen Suomen pyrkimykselle ratifioida ILO169-sopimus. Käsittääkseen sopimuksen ratifiointi kohtaa ongelmia, jos Suomessa on sellaisia alkuperäiskansan jäseniä, joilla ei ole lainmukaista edustajaa ja jonka kanssa ei näin ollen voida käydä neuvotteluja alkuperäiskansan kulttuuria ja elinkeinoja koskevista päätöksistä.

Helsingissä saamelaisten 14.2.2025

Janne Saarikivi

