

Perustuslakivaliokunnalle

IOK/940/2025

11.02.2025

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

Ihmisoikeuskeskuksen kirjallinen lausunto, Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 12.2.2025

Tiivistelmä

Ihmisoikeuskeskus kiittää mahdollisuudesta lausua saamelaiskäräjälain uudistusta käsittelevästä hallituksen esityksestä. Tässä lausunnossa on kootusti muutamia teemoja. Laajemmin teemoja käsittelee liitteenä oleva, HE 100/2023 vp mukaiseksi päivitetty Ihmisoikeuskeskuksen julkaisu ”Saamelaiskäräjälain uudistus – taustatietoja ja vastauksia keskeisiin kysymyksiin” (Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 2/2024).

Tärkeimmät muutokset useiden teknisluonteisten uudistusten lisäksi esityksessä voidaan tiivistää seuraavasti:

- o Saamelaisten **itseäänmäärittämisoikeuden** ja **ryhmäidentifikaation vahvistaminen** uudistamalla vaaliluetteloon merkitsemisen objektiivisia edellytyksiä yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa laaditulla tavalla ja laajentamalla vaalilautakunnan kokoonpanoa.
- o Saamelaiskäräjien **vaaliluettelon kokonaan uudelleen kokoaminen** uusiin kriteerein laajentamalla henkilön kieliperustetta neljanteen sukupolveen ja poistamalla YK:n eri toimielinten toistuvasti tuomitsema ns. lappalaispykälä. Uusi pykälä ei määrittele saamelaisuutta tai oikeutta harjoittaa saamelaiskulttuuria vaan ainoastaan sen, kenellä on oikeus äänestää ja asettua ehdolle saamelaiskäräjävaaleissa.
- o Vaaliluetteloon merkitsemisen **muutoksenhakuprosessin parantaminen** perustamalla itsenäinen ja riippumaton, tuomarinvastuulla toimiva, valituseuvoston 6 vuodeksi kerrallaan asettama muutoksenhakulautakunta. Toisena asteena toimii, valituslupan myönnettyään, korkein hallinto-oikeus. Valituslupa myönnetään tapauksissa, joissa esitettäisiin perusteltu väite päätöksen perustumisesta ilmeiseen lainvastaisuuteen tai syrjintään, joka tarkoittaa yhdenvertaisuuden vaatimuksen loukkaamista.

- o Viranomaisia jo nykyisin velvoittavan **neuvotteluvelvoitteen laajentamisen yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeksi** saamelaisia koskevissa asioissa. Viranomaisia velvoitettaisiin uudistetussa prosessissa neuvottelemaan saamelaiskäräjien kanssa pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Tällä viitataan kansainvälisessä oikeudessa kehittyneisiin vaatimuksiin neuvottelujen vilpittömyydestä ja oikea-aikaisuudesta sekä asian kannalta riittävästä, yhteisestä tietopohjasta (niin sanottu Free, Prior and Informed Consent, FPIC – periaate). Tämä ei kuitenkaan tarkoita veto-oikeutta.

Ihmisoikeuskeskus käsittelee lausunnossaan seuraavia teemoja:

- Kansainvälinen oikeus, sen velvoittavuus kansallisesti
- Alkuperäiskansaoikeus
- Suomelle annetut kansainväliset suositukset ja valitusratkaisut
- Perustuslaki ja saamelaiskäräjälaki
- Yhdenvertaisuus vs. samanarvoisuus
- Uudistuksen välttämättömyys ja keskeiset ongelmakohdat lyhyesti
 - o vaaliluettelo ja sen muodostaminen – kuka voidaan merkitä – 3§
 - o muutoksenhakuprosessi - itsemääräämisoikeus
 - o yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite (FPIC) – 9 §

Kansainvälinen oikeus ja sen velvoittavuus kansallisesti

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat niiden kansallisen voimaansaattamisen jälkeen kansallisesti oikeudellisesti sitovaa lainsäädäntäoikeutta. Niitä tulee noudattaa.

Hyväksymällä kansainväliset sopimukset, valtiot hyväksyvät sopimusvalvontaelinten oikeuden tulkita sopimusta, tarkastella sopimusten kansallista täytäntöönpanoa ja antaa siitä suosituksia harkintansa mukaan.

Hyväksymällä yksilövalitusoikeuden mahdollistavia pöytäkirjoja, valtiot antavat sopimusvalvontaelimille oikeuden tutkia mahdollisia sopimusloukkauksia valitusten perusteella ja sitoutuvat noudattamaan valvontaelinten ratkaisuja.

Suomi on sitoutunut yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kaikkiin YK:n ihmisoikeussopimuksiin ja niihin liittyviin valitusmekanismeihin täysimääräisesti. Vaikka tiukan juridisesti velvoittavaksi kansainvälisessä oikeudessa katsotaan vain Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut, on sitoumuksella noudattaa muun muassa YK:n komiteoiden valitusratkaisuja kuitenkin myös oikeudellista merkitystä.

Oikeusvaltiossa tehtyjä sopimuksia noudatetaan ja niiden luomia oikeuksia ja niiden kehittyvää tulkintaa kunnioitetaan. Sopimusten ratifiointi, kansainvälinen oikeusjärjestelmä ja sopimusten täytäntöönpanon valvontajärjestelmä ovat osa kansainvälistä sopimusjärjestelmää ja siihen liittyviä mekanismeja, joita Suomi tukee poliittisesti kansainvälisellä tasolla vahvasti.

Alkuperäiskansaoikeus - Itsemääräämisoikeus, ryhmäidentifikaatio ja itseidentifikaatio

Alkuperäiskansaoikeudet perustuvat muun muassa YK:n Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia käsittelevän KP-sopimuksen 1 ja 27 artikloihin sekä YK:n vuoden 2007 alkuperäiskansajulistukseen. Näissä asiakirjoissa määritellään ja niiden perusteella tulkitaan alkuperäiskansan kollektiivisia oikeuksia.

Kansainvälinen oikeus ei sitovasti määrittele alkuperäiskansaa. Alkuperäiskansat maailmanlaajuisesti katsovat, että heillä ja heitä edustavilla instituutioilla (esim. saamelaiskäräjät) on yksinomainen oikeus määritellä itsensä alkuperäiskansana sekä määrätä siitä, keitä tähän ryhmään kuuluu. Oikeutta ei ole valtioilla, joiden alueilla alkuperäiskansat elävät.

Alkuperäiskansaoikeuden peruslähtökohtia ovat alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus sekä alkuperäiskansaa edustavan tahon (tässä Saamelaiskäräjät) oikeus päättää jäsenistään ryhmäidentifikaation kautta. Yksilön itseidentifikaatio on myös tärkeä, ketään ei voida vasten omaa tahtoaan määritellä alkuperäiskansan jäseneksi. Itseidentifikaatio ei kuitenkaan ole ryhmään kuulumiseen riittävää. Ryhmän on myös tunnustettava henkilö jäsenekseen, siihen ei voi omin toimin liittyä.

YK:n alkuperäiskansajulistuksen hyväksymisen jälkeen alkuperäiskansaoikeus on kehittynyt vahvasti ja nykyisin siinä korostetaan yhä enenevässä määrin ryhmäidentifikaatiota, ryhmän oikeutta hyväksyä jäsenensä ja kollektiivisia oikeuksia.

Esimerkiksi YK:n jäsenvaltioita juridisesti sitovan rotusyrjinnän vastaisen sopimuksen täytäntöönpanoa valvova CERD-komitea on muuttanut sopimuksen tulkintaa alkuperäiskansojen osalta enenevässä määrin ryhmäidentifikaatiota painottavaksi. Tämä käy ilmi myös Suomelle annetuissa valitusratkaisuissa (kts. alla).

Alkuperäiskansa eroaa kielivähemmistöstä tai muusta vähemmistöryhmästä muun muassa juuri siten, että se nauttii kollektiivisia oikeuksia kansana ja sillä on itsemääräämisoikeus, johon liittyy ryhmäidentifikaatio, kansan oikeus määritellä kuka kuuluu siihen sekä oikeus kehittää vapaasti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan. Näihin kuuluvat myös oikeus kehittää ja ylläpitää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Näin saamelaisten osalta määritellään myös Suomen perustuslaissa (17.3 §).

Suomelle annetut kansainväliset suositukset ja valitusratkaisut

Useat YK:n ja Euroopan neuvoston sopimusvalvontaelimet sekä YK:n ihmisoikeusneuvosto UPR-prosessissaan¹ (vuonna 2023 yhteensä 13 saamelaisiin liittyvää suositusta) ovat antaneet Suomelle toistuvasti suosituksia saamelaiskäräjälain ja erityisesti sen vaaliluetteloa koskevan sääntelyn uudistamiseksi alkuperäiskansan itsemääräämisoikeutta paremmin toteuttavaksi. Esimerkiksi ihmisoikeuskomitea on vuoden 2021 suosituksissaan ja vuonna 2024 antamissaan seurantasuosituksissa²

¹ <https://um.fi/suomelle-annetut-ihmisoikeussuosituksiset?valitut=.lka-kw7.lka-kw48.lka-older>

² https://ccprcentre.org/files/media/Finland_Follow-Up_Report.pdf

esittänyt huolensa saamelaiskäräjälain uudistuksen viivästyksestä ja luonnoksen heikennyksistä aiempiin luonnoksiin verrattuna.

YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien asiantuntijakomitea EMRIP (Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples) on suositellut uudistamista jo 2018³ ja osallistunut myös 2021 lausunnolla⁴ ko. pykälien muotoiluun hallituksen pyynnöstä aiempien hallituksen esitysten valmistelun aikana.

Keväällä 2024 Suomessa vieraillut YK:n erityisraportoija *Fabian Salvioli* nosti raportissaan⁵ esiin muun muassa saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja saamelaiskäräjälain uudistamisen välttämättömyyden, jotta oikeustila olisi yhtenevä kansainvälisten standardien ja sopimusvalvontamekanismien ratkaisujen kanssa. Jo aiemmin samansuuntaisia suosituksia ovat antaneet muun muassa alkuperäiskansa-asioiden erityisraportoijat *James Anaya* vuonna 2011⁶ ja *Victoria Tauli-Corpuz* vuonna 2016⁷. *Salvioli* myös huolestui keväällä 2024 aloitetusta poliisitutkinnasta saamelaiskäräjien vaalilautakunnan ja hallituksen jäseniä kohtaan ja kutsui tätä kostotoimiksi jäsenten käytettyä itsemääräämisoikeuttaan identiteettinsä ja jäsenyytensä määrittämisessä.⁸

YK:n komiteat ovat vuosina 2018–2024 antaneet Suomelle kolme saamelaiskäräjälain 3 §:n sisältöön liittyvää ihmisoikeusrikkomuksen toteavaa yksilövalitusratkaisua.⁹ Lisäksi YK:n komiteat ovat antaneet ratkaisuja esimerkiksi saamelaisten oikeuksien loukkaamisesta malminetsintäluvan ja malminetsintävarauksen myöntämisen yhteydessä viimeksi vuonna 2024.¹⁰ Tällä hetkellä YK:n eri komiteoissa on vireillä yli 40 valitusta Suomen valtiota vastaan. Nämä koskevat pääosin ulkomalaiskysymyksiä ja saamelaiskäräjälakiin liittyviä teemoja.

Keväällä 2024 Saamelaiskäräjien hallitus teki YK:n ihmisoikeuskomitealle valituksen KHO:n uusimmasta ratkaisusta¹¹, jolla vaalit määrättiin pidettäväksi uudelleen.¹²

³ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3d4fe421-5086-41df-a713-821b0c6e2680/2d99c337-952c-499a-ba19-61bf2ab613ff/LAUSUNTO_20180709195832.pdf

⁴ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/374663f3-4b21-4774-8fd3-818af2878155/882f6dd3-0a2a-4308-b1b9-198b14cd5374/LAUSUNTO_20210810063322.PDF

⁵ [Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Fabián Salvioli, on his visit to Finland and Sweden, 22.7.2024](https://digitallibrary.un.org/record/709556?v=pdf)

⁶ <https://digitallibrary.un.org/record/709556?v=pdf>

⁷ <https://digitallibrary.un.org/record/847081?v=pdf>

⁸ <https://samediggi.fi/ajankohtaista/ykn-ihmisoikeuskomitea-pyytaa-suomen-valtiota-pidattymaan-kostotoimenpiteista-saamelaiskarajien-vaaliluetteloasiassa-hallituksen-jasenten-ihmisoikeusvalitus-rekisteroity/>

⁹ https://um.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/yk-n-rotusyrjinnan-poistamista-kasittelevalta-komitealta-ratkaisu-saamelaisten-vaaliluetteloon-hyvaksyttyja-henkilöita-koskevassa-asiassa ja <https://valtioneuvosto.fi/-/yk-n-ihmisoikeuskomitealta-kaksi-ratkaisua-saamelaiskarajien-vaaliluetteloon-hyvaksymista-koskevassa-asiassa>

¹⁰ [YK:n sopimusvalvontaelimiltä kolme ratkaisua koskien malminetsintäluvan ja malminetsintävarauksen myöntämistä saamelaisten perinteisellä alueella - Ulkoministeriö](https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/ennakkopaatokset/171112986940.html)

¹¹ <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/ennakkopaatokset/171112986940.html>

¹² <https://samediggi.fi/ajankohtaista/saamelaiskarajien-hallitus-tukee-ihmisoikeusvalituksen-tekemista-vaaliluetteloja-ja-vaaleja-koskevassa-asiassa/>

YK:n komiteoiden lisäksi saamelaisia ja saamen kieltä ja kulttuuria käsitteleviä suosituksia ovat antaneet Euroopan neuvoston vähemmistöpuiteyleissopimuksen¹³ ja vähemmistökieliperuskirjan¹⁴ täytäntöönpanoa valvovat toimielimet sekä Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI)¹⁵.

Perustuslaki ja saamelaiskäräjälaki

Suomen perustuslain 22 § velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeudet. Perustuslain 17.3 § määrittelee saamelaiset alkuperäiskansaksi ja antaa saamelaisille (romanien ohella) oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tämä oikeus on kollektiivinen perusoikeus, joka ensisijaisesti turvaa saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana eli ryhmänä.

Perustuslain 121.4 §:n turvaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon ja määrittelee, että sitä toteuttaa virallisena elimenä saamelaiskäräjät. Saamelaiskulttuuri rakentuukin vahvasti saamen kielten päälle.

Saamelaiskäräjistä säädettiin lailla vuonna 1995 (voimaan 1996). Saamelaiskäräjälain 1 §:n mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto. Tähän itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat vaaleilla keskuudestaan Saamelaiskäräjät. Saamelaiskäräjät määrittelee mm. saamelaisten kielen ja kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen tavat, antaa lausuntoja, tekee esityksiä ja hallinnoi työhön osoitettuja budjettivaroja. Saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia kansallisesti ja kansainvälisesti.

Yhdenvertaisuus vs. samanarvoisuus

Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo ovat keskeisiä perus- ja ihmisoikeuksia. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö sisältyvät perustuslakiin (6 §), yhdenvertaisuuslakiin ja lähes kaikkiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Tuoreen, valtioneuvoston vuonna 2025 julkaiseman, valtion ja saamelaisten suhteita Suomen itsenäistymisen aikana käsittelevän selvityksen¹⁶ perusteella on selvää, että saamelaisten oikeuksia on kautta vuosikymmenten tarkasteltu pääasiassa suomalaisen yhteiskunnan arvojen ja tarpeiden perusteella. Virallisten komiteoiden työ ei johtanut mihinkään ennen 70-lukua ja vaikka vuoden 2000 perustuslaissa tunnustettiin saamelaiset alkuperäiskansaksi, sen jälkeen voimistunut jopa saamelaisvihamielinen vastaliike on heikentänyt kehitystä. Saamelaisten

¹³ https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016809c592d

¹⁴ [https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations#/%2228993157%22:\[7\]](https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations#/%2228993157%22:[7])

¹⁵ <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/finland>

¹⁶ [Suomen valtion saamelaispolitiikka itsenäisyyden ajalla komiteamietintöjen valossa: Historiallinen selvitys saamelaisten totuus- ja sovintokomissiolle. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:17](#)

osallistumismahdollisuudet ovat vaihdelleet, ja heidän näkemyksiensä huomioiminen ja merkitys eri tilanteissa on usein jäänyt vähäiseksi.

Selvityksessä todetaan, että ”vahvana perusteluna saamelaisten erityisoikeuksia vastaan on vuosisadan takaisesta ajasta lähtien käytetty kysymystä siitä, haluavatko saamelaiset yksimielisesti esimerkiksi saamen kieltä opetettavan kouluissa. Saamelaisten parissa ilmenevä erimielisyys on antanut usein helpon mahdollisuuden pohtia koko asiaa uudestaan. Normaali keskustelu tai väittely on tulkittu riiteilyksi, jonka rauhoittamiseksi suomalaisten päättäjien on tehtävä omat johtopäätöksensä ’lappalaisväestön parhaaksi’”(s. 196).

Edelleen todetaan, että ”muissa aiheissa vastakkaisia mielipiteitä ja kiistelyä pidetään demokraattisen toiminnan lähtökohtina, jotka eivät sinällään voi estää päätöksentekoa. Sen sijaan saamelaiskysymyksissä suomalaiset päättäjät pelkäävät ristiriitoja ja korostavat, että kaikkien osapuolten tulisi olla yksimielisiä, olipa vastustava osapuoli mikä tahansa” (s. 197). Yksimielisyyden vaadetta voidaan pluralistisessa demokratiassa pitää kohtuuttomana. Siksi myös Suomen eduskunta äänestää niin valiokuntina kuin täysistunnossa.

Selvitys tuleeikin johtopäätökseen, että saamelaismääritelmä, joka ei 1970-luvulla ollut minkäänlainen ongelma, on nyt nostettu kaikkien uudistusten esteeksi. Se, että Lapin kansanedustajat suhtautuvat epäluuloisesti saamelaiskäräjiin, kuvastaa muuttuneita valtasuhteita ja intressiristiriitoja. Saamelaishallinnosta on tullut aiempaa vahvempi toimija, jota ei haluta mukaan kilpailemaan kunnallisen ja maakunnallisen hallinnon oikeuksista. Kiista saamelaisuuden määrittelystä toimii lähes automaattisena välineenä uudistusten torjumiseksi (sivut 198-199).

Suomi on vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen oikeuksien horjumaton tukija kansainvälisillä areenoilla ja EU:ssa. YK:n alkuperäiskansajulistuksen neuvotteluissa Suomi oli vahva neuvottelija, mutta käytännössä julistuksen täytäntöönpano on kansallisella tasolla jäänyt näkymättömiin. Tästä kertonee myös toistuva poliittisen tahotilan puute saamelaiskäräjlain uudistamiseksi.

Edellä mainitusta valtioneuvoston julkaisemasta selvityksestä käy ilmi, että Suomi ei lainsäädännön tasolla ole asettanut saamelaisia eriarvoiseen asemaan tai suoraan harjoittanut virallista sulauttamispolitiikkaa, toisin kuin muut Pohjoismaat, mutta valtiovalta ei myöskään ole myöntänyt erioikeuksia tai -vapauksia. Parhaimmillaankin toimet ovat perustuneet yhdenmukaistamiseen, eivät yhdenvertaisuuteen. Samanarvoisuutta on pyritty toteuttamaan suomalaisuuden ehdoilla ja suomeksi, ei saamelaisten lähtökohdista.

Sama toimintamalli on nähtävissä myös tasa-arvotyössä ja vammaispolitiikassa, joissa Suomea pidetään kansainvälisesti vahvana, arvostettuna edelläkävijänä. Yhdenvertaisuuslain 9 §:n positiivinen erityiskohtelu sekä kohtuulliset mukautukset ja tosiasialliseen yhdenvertaiseen oikeuksien toteutumiseen tarvittavat kansallisesti toimet jäävät toistuvasti riittämättömiksi.

Toisen tuoreen, valtioneuvoston vuonna 2025 julkaiseman, saamelaisten aseman

vahvistamisen vastaliikkeen kehitystä 1990-luvulla käsittelevän selvityksen¹⁷ johtopäätöksistä nähdään, että saamelaisten oikeuksia edistäviä hankkeita on vastustettu 1990-luvulta lähtien pääasiassa siksi, että niiden on uskottu lisäävän saamelaisten oikeuksia perinteisissä elinkeinoissa, kuten kalastuksessa ja poronhoidossa, sekä maa- ja vesialueiden ja luonnonvarojen käyttämisessä muun väestön oikeuksien kustannuksella. Vastarinnan toisena pääsyynä pidetään pelkoa oman yhteiskunnallisen valta-aseman menettämisestä ja saamelaisten vaikutusvallan lisääntymisestä.

Selvityksessä todetaan, että ”Lapin kansanedustajilla on ollut aina näihin päiviin asti keskeinen asema saamelaisia erityisesti koskevien lakiesitysten käsittelyssä eduskunnan eri toimielimissä. Näin oli asianlaita myös kulttuuri-itsehallintolakien osalta. Osittain se on seurausta eduskunnassa edustettuina olevien poliittisten puolueiden perinteisestä toimintakulttuurista, jossa ryhmän sisällä alueen edustajia kuullaan herkillä korvalla ja heidän mielipiteilleen annetaan tavallista suurempi painoarvo silloin, kun jonkin lakihankkeen vaikutukset kohdistuvat erityisesti kyseessä olevalle alueelle. Joka tapauksessa Lapin kansanedustajat pyrkivät usein esiintymään eduskunnassa saamelaisasioiden asiantuntijoina, jossa ominaisuudessa he haluavat toimia näissä asioissa eräänlaisina portinvartijoina. Tämän aseman nojalla he katsovat etuoikeudekseen kontrolloida sitä, minkälaisia oikeuksia saamelaisille voidaan antaa ja mikä saamelaisille on ylipäättänsä hyväksi” (s. 117 ja alaviite 221).

Kuvatun ajattelutavan taustalla selvityksen mukaan olivat ”kansanedustajien omat henkilökohtaiset näkemykset asiasta, mutta sitäkin enemmän siihen vaikuttivat paikallisen valtaväestön lähettämät tämänsuuntaiset terveiset kansanedustajille. Ajattelutavan mukaan valtio voi tukea saamelaisten kulttuuria, kunhan nämä toimet eivät uhkaa paikallisen valtaväestön asemaa, oikeuksia tai etuja. Saamelaiset ovat eduskuntavaaleissa marginaalinen ja epäyhtenäinen äänestäjäryhmä. Lapin vaali-piiristä eduskuntaan tähyävät ehdokkaat ovat varsin hyvin tietoisia siitä, että saamelaisten oikeuksien julkinen puolustaminen saattaa karkottaa valtaväestöön kuuluvia äänestäjiä katselemaan muita ehdokkaita ja siten koitua kansanedustajauran esteeksi” (s. 118).

Selvitys toteaaakin, että ”saamelaisten etnisestä erilaisuudesta nouseva positiivisen erityiskohtelun tarve erityislakeineen kiistetään, koska sen katsotaan olevan sovitamattomassa ristiriidassa yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Jos saamelaisille kuitenkin halutaan antaa joitakin heidän kulttuurimuotonsa ylläpitämistä ja kehittymistä turvaavia oikeuksia, on ne samalla annettava myös muulle paikalliselle väestölle. Muuten sorrutaan pääväestön syrjintään ja epätasa-arvoiseen kohteluun. Sannottu koskee erityisesti oikeuksia niissä asioissa, jotka ovat jollakin tapaa elintärkeitä myös pääväestölle, kuten perinteisten elinkeinojen harjoittaminen sekä alueiden ja luonnonvarojen hyödyntäminen” (s. 120).

”Vaatimus turvata muun paikallisen väestön yhdenvertainen kohtelu on silmiinpistäväällä tavalla läsnä kiistaa aiheuttavissa saamelaishankkeissa, joskus jopa niin, että

¹⁷ [Saamelaisten oikeudet ja yhdenvertaisuus – miksi saamelaisten aseman vahvistaminen synnytti vastaliikkeen 1990-luvun alussa? Valtioneuvoston julkaisuja 2025:9](#)

se nousee pääasiaksi keskustelussa. Usein tämän vaatimuksen yhteydessä korostetaan lisäksi tarvetta välttää ristiriitojen syntymistä saamelaisten ja muun väestön välillä” (s. 120).

HE 100/2023 – muutamia temaattisia nostoja

Vaaliluettelo ja 3 §:n määritelmä

Saamelaiskäräjälain nykyisen 3 §:n sanamuodon vaikea tulkittavuus, epäselvä oikeuskäytäntö ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvoissa toimielimissä annetut suositukset ja ratkaisut edellyttävät muutoksia vaaliluettelon muodostamiseen. Määritelmään liittyvä epävarmuus on ongelmallinen kollektiivisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumisen ja yksilöiden oikeusturvan kannalta. Epäselvä tilanne kuormittaa sekä saamelaiskäräjiä että oikeuslaitosta. Tilanne on myös kansainvälisen oikeuden vastainen. Osittain tilanteen epäselvyyden vuoksi syntyneiden kiistojen seurauksena KHO määräsi saamelaiskäräjävaalit pidettäväksi uudelleen kesällä 2024.

Lakiehdotuksen 3 §:n **määritelmä** henkilöistä, joilla on oikeus tulla merkityiksi vaaliluetteloon, on saamelaiskäräjien hyväksymä ja vastaa kansainvälisen oikeuden ja Pohjoismaisen saamelaissopimuksen mukaista linjaa. Sillä määritellään äänioikeus saamelaiskäräjien vaaleissa ja kuka voi asettua ehdolle kyseisissä vaaleissa. Sillä ei määritellä sitä, kuka on saamelainen. Määritelmän perustana on saamelaisen kielen ja kulttuurin edistäminen ja ylläpito ryhmäidentifikaation avulla.

Määritelmä on yhtenevä muissa Pohjoismaissa sekä pohjoismaisessa saamelaisopimuksessa käytettävien vaaliluettelokriteereiden kanssa. Uudistettu määritelmä noudattaa kansainvälisoikeudellisesti sitovista ja suosituksen luonteisista asiakirjoista ilmenevää saamelaisten itsemääräämisoikeuden periaatetta aiempaa paremmin.

Muutoksenhaku vaalilautakunnan päätöksestä

Uudistetussa laissa perustettaisiin vaalilautakunnan päätöksen muutoksenhakua varten kokonaan uusi, itsenäinen ja riippumaton saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunta ensimmäiseksi muutoksenhakuasteeksi. Tämä on selkeä parannus nykyiseen muutoksenhakumenettelyyn.

Muutoksenhakulautakunta vastaisi huoliin yksilön oikeusturvasta. Menettely ja asioiden käsittely muutoksenhakulautakunnassa vastaisi perustuslain 21 §:ssä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettuja edellytyksiä. Muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja ja jäsenet toimisivat tuomarin vastuulla. Valtioneuvosto asettaisi lautakunnan saamelaiskäräjien ehdotuksesta ja kausi kestäisi kuusi vuotta.

Muutoksenhakulautakunnan päätöksistä haettaisiin muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos tämä myöntää valitusluvan. Korkein hallinto-oikeus voisi myöntää valitusluvan ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa valituslupahakemuksen kohteena olevan päätöksen osalta esitettäisiin perusteltu väite päätöksen perustamisesta ilmeiseen lainvastaisuuteen tai syrjintään, joka tarkoittaa

yhdenvertaisuuden vaatimuksen loukkaamista. Näin itse vaaliluettelon sisältöasian käsittely viimekädessä olisi alkuperäiskansan omissa käsissä, kuten kuuluukin olla.

FPIC – vapaa ennakkotietoon perustuva suostumus

Nykyisen saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvotteluvelvoite on ollut olemassa pitkään eri tasoisena. Vuonna 1991 valtiopäiväjärjestykseen lisättiin 52 a §, jolla eduskunnan valiokunnat veloitettiin kuulemaan saamelaisia heitä erityisesti koskevia asioita käsiteltäessä. Kuulemisvelvoite sisältyy myös moniin erityislakeihin eri muodoissa koskien eri viranomaisia. Nyt veloitetta on edelleen tarkoitus laajentaa ja syventää muuttamalla nykyisen lain neuvotteluvelvoite yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeksi.

Vuonna 2017 oikeusministeriö laati yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa muistion saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluvelvoitteesta. Liian usein pelkkä lausunnonantomahdollisuus on virheellisesti katsottu viranomaisissa neuvotteluvollisuuden täyttämiseksi. Aito vuoropuhelu ei tällöin toteudu. Tätä onkin tarkoitus korjata nyt ehdotetuilla säädöksillä.

YK:n rotusyrjinnän vastainen CERD-komitea on vuonna 2017 kehottanut Suomea hankkimaan saamelaisten vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin se hyväksyy hankkeita, jotka vaikuttavat saamelaisten perinteisten maa-alueiden ja luonnonvarojen käyttöön ja kehittämiseen.

Vuonna 2021 YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimusta valvova TSS-komitea totesi, että lainsäädäntömuutokset, infrastruktuurihankkeet ja tunkeutumiset saamelaisten maille ovat heikentäneet saamelaisten oikeuksia ylläpitää elämäntapaansa ja perinteisiä elinkeinojaan, kuten poronhoitoa ja kalastusta. Komitea totesi tämän liittyvän siihen, että Suomen lainsäädäntö ei tällä hetkellä tunnusta veloitetta käydä neuvotteluja saamelaisten vapaaseen ja tietoon pohjautuvan ennakkosuostumuksen saamiseksi asioista, jotka vaikuttavat saamelaisten maihin ja resursseihin.

Nyt ehdotetun 9 §:n mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys tai saada Saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Tällä viitataan kansainvälisessä oikeudessa kehittyneisiin vaatimuksiin neuvottelujen vilpittömydestä ja oikea-aikaisuudesta sekä asian kannalta riittävästä, yhteisestä tietopohjasta (niin sanottu Free, Prior and Informed Consent, FPIC –periaate).

Vaatus pyrkimisestä yksimielisyyteen edellyttää suoraa vuorovaikutusta saamelaiskäräjien ja viranomaisen välillä. Molempien osapuolten tulisi neuvotteluissa esittää perusteltu näkemyksensä neuvottelujen kohteena olevasta asiasta sekä esittää näkemyksensä vastapuolen kannasta, jotta kyse olisi varsinaisista neuvotteluista. Pelkkä lausunnon pyytäminen ei täytä neuvotteluvaatimusta. Neuvottelujen päätyttyä viranomainen tekee toimivaltansa nojalla päätöksen. Joistain päätöksistä on valitusoikeus.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite aktivoituisi valmisteltaessa lainsäädäntöä, hallinnollisia päätöksiä tai muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille. Velvoite koskisi saamelaisten kotiseutualueella toteutettavia tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvia toimia sekä muita erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavia toimenpiteitä. Velvoite laajenisi kattamaan valtion lisäksi alue- ja paikallisviranomaiset, kunnat ja julkisia hallintotehtäviä hoitavat yksityiset toimijat.

Esimerkiksi saamelaiskäräjälakityöryhmän jäsenen Juha Joonan eriävässä mielipiteessä annetaan veto-oikeudesta virheellinen tieto: *"Vaikka perusteluissa todetaankin nimenomaisesti, että kysymys ei ole veto-oikeudesta, käytännössä kysymys on kuitenkin hyvin lähellä veto-oikeutta, joka koskee paitsi maankäyttöä, myös muuta viranomaistoimintaa. Asiassa viitataan useaan otteeseen Free, Prior and Informed Consent-käsitteeseen, joka yhdistetään nimenomaan ennakkosuostumuksen antamiseen eli käytännössä veto-oikeuteen."*

Tästä kuitenkin ei ole kyse. Neuvottelut päättyvät joko yksimielisyyden saavuttamiseen, suostumukseen tai siihen, ettei yksimielisyyttä ole keskusteluja jatkamallaakaan mahdollista saavuttaa tai suostumusta saada. Tärkeää on prosessin asiallinen läpikäyminen hyvissä ajoin ennen päätöksentekoa. Viime kädessä viranomainen tekee päätöksen virkavastuulla.

Ehdotettu neuvotteluvelvoitteen laajentaminen turvaa osaltaan perustuslain 124 §:n edellytystä siitä, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia. Tämän lisäksi laissa voi olla erityisiä kuulemisvelvoitteita esimerkiksi paliskuntien osalta. Lisäksi viranomaisten tulee jatkossakin yleisten kuulemiskäytäntöjen mukaisesti huomioida muitakin kuin saamelaisia toimijoita, kuten paikallisia kansalaisjärjestöjä.

Lopuksi

Saamelaiskäräjälain muutostarve on ollut jo pitkään ilmeinen. Saamelaiskäräjälain uudistaminen on osa pääministeri Orpon hallitusohjelmaa ja se on lisäksi nostettu hallituksen kesällä 2023 antamaan yhdenvertaisuustiedoksiintoon. Nykyisellään laki on jäänyt ajastaan jälkeen eikä se toteuta saamelaisten oikeuksia perustuslain, kansainvälisen oikeuden eikä edelleen kehittyvän alkuperäiskansaoikeuden mukaisesti. Lakia on pyritty uudistamaan ennen nykyistä vaalikautta jo kolmesti, siinä onnistumatta. Nykytilassa laki rikkoo saamelaisten ihmisoikeuksia sekä estää täysimääräisen alkuperäiskansan itsemääräämisoikeuden toteutumisen.

Tarkoitushakuinen julkinen keskustelu ja saamelaiskäräjälain uudistamisen viivästyminen kerta toisensa jälkeen on pitkään vaikeuttanut saamelaisyhteisön arkea ja sen jäsenten mahdollisuutta elää ei-saamelaisten tavoin perus- ja ihmisoikeuksistaan nauttien.

Yleisesti saamelaisista, heidän kulttuuristaan, ilmastonmuutoksen ja vihreän siirtymän vaikutuksista perinteisiin elinkeinoihin, elinoloihin ja alkuperäiskansan oikeuksiin ei tiedetä riittävästi. Julkisuudessa liikkuu paljon väärää ja pahantahtoistakin tosiasioita vääristelevää tietoa esimerkiksi saamelaisten oikeuksista ja eri lakien jo

nyt sisältämästä neuvotteluvollisuudesta. Historialliset kaunat, rasistiset asenteet, pelko omien taloudellisten etujen heikkenemisestä ja määräysvallan siirtymisestä saamelaisille sekä saamelaisten näkyminen julkisuudessa vain heidän vaatiessaan oikeuksiaan, on omiaan luomaan vihamielisen ilmapiirin.

On ensiarvoisen tärkeää saattaa viivytyksettä Saamelaiskäräjälain uudistus loppuun tilanteessa, jossa yhteisymmärrys on saavutettu Saamelaiskäräjien kanssa. Saamelaiskäräjät on tehnyt useita myönnytyksiä yhteisen kannan aikaansaamiseksi, erityisesti aiemmin esitetyn uuden 9a §:n neuvotteluvoitteen ja yhteisvaikutusten arvioinnin osalta. Ratkaisun tulee pohjautua perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, perustuslakiin, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja niiden kehittyneeseen ja vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön alkuperäiskansaoikeudesta.

Lain uudistaminen ja sen asianmukainen soveltaminen koko hallinnon tasolla, saamelaiskulttuurin ja saamen kielten kunnioittaminen sekä historiallisten vääryyksien tunnustaminen ja sovittaminen ovat paremman tulevaisuuden avaimia. Tähän liittyy myös meneillään oleva totuus- ja sovintokomission työ.

Suomen valtioneuvoston vuonna 2021 asettama saamelaisten totuus- ja sovintokomissio keskittyy toimeksiantonsa mukaisesti lähinnä saamelaisten ja Suomen valtion välisten suhteiden selvittämiseen ja edellytysten luomiseen niiden eheyttämiselle tulevaisuudessa. Samankaltainen työ on käynnissä myös Suomen evankelisluterilaisen kirkon piirissä ensisijaisena tavoitteena kirkon ja saamelaisten välisten mahdollisten jännitteiden purkaminen.

Suomi tunnetaan kansainvälisellä tasolla alkuperäiskansaoikeuksien vahvana puolustajana. Alkuperäiskansamme oikeudet eivät kuitenkaan ole aina toteutuneet kansallisella tasolla. Nyt käsittelyssä olevalla uudistuksella on mahdollisuus paitsi edistää saamelaisten ihmisoikeuksien toteutumista myös saattaa Suomen kotimainen, pohjoismainen ja kansainvälinen ihmisoikeusdiskurssi lähemmäksi toisiaan.

Kunnioittavasti,

Jarna Petman
Ihmisoikeuskeskuksen johtaja

Leena Leikas
asiantuntija

Liite

["Saamelaiskäräjälain uudistus – taustatietoa ja vastauksia keskeisiin kysymyksiin" \(Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 2/2024\)](#)