

Yhdistyneet kansakunnat

CCPR/C/124/D/2950/2017

**Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia
koskeva kansainvälinen yleissopimus**

Jakelu: Yleinen*
1. helmikuuta 2019

Tarkistamaton ennakkoversio

Alkuperäiskieli: englanti

Ihmisoikeuskomitea

Valinnaisen pöytäkirjan 5 artiklan 4 kappaleen mukaisesti esitetyt komitean näkökannat ilmoituksesta nro 2950/2017

** , ***

Ilmoituksen tekijät: Klemetti Näkkäläjärvi ja muut, Sámi Árvvut -yhdistyksen edustamana

Väitetty uhri: Ilmoituksen tekijät

Sopimusvaltio: Suomi

Ilmoituspäivä: 23. maaliskuuta 2016

Viittaukset asiakirjoihin: Komitean työjärjestyksen 97. säännön mukaisesti tehty päätös, joka annettiin sopimusvaltiolle tiedoksi 8. helmikuuta 2017 (ei asiakirjan muodossa)

Näkökantojen esittämispäivä: 2. marraskuuta 2018

Asia: Äänioikeus saamelaiskäräjien vaaleissa

Prosessuaaliset kysymykset: Uhrin asema, kaikkien oikeuskeinojen käyttäminen, toteennäyttämättömyys

Asiakysymykset: Itsemääräämisoikeus, yhdenvertaisuus, poliittiset oikeudet, vähemmistöoikeudet

Yleissopimuksen artiklat: 1, 25, 26, 27

Valinnaisen pöytäkirjan artiklat: 1, 2

* Komitea esitti näkökantansa 124. istunnossaan (8. lokakuuta – 2. marraskuuta 2018).

** Ilmoituksen tutkimiseen osallistuivat seuraavat komitean jäsenet: Tania María Abdo Rocholl, Yadh Ben Achour, Ilze Brands-Kehris, Sarah Cleveland, Ahmed Amin Fathalla, Olivier de Frouville, Christof Heyns, Bamariam Koita, Marcia VJ Kran, Duncan Laki Muhumuza, Mauro Politi, José Manuel Santos Pais, Yuval Shany, Margo Waterval, Andreas B. Zimmermann.

*** Komitean jäsenen Olivier de Frouvillen yksilöllinen (rinnakkainen) mielipide on näiden näkökantojen liitteenä.

1. Maaliskuun 23. päivänä 2016 päivätyn ilmoituksen tekijät ovat Klemetti Näkkäljärvi (pääasiallinen ilmoituksen tekijä) ja 24 muuta henkilöä, joista kaksi on Norjan kansalaisia ja muut ovat Suomen kansalaisia. He kaikki ilmoittavat olevansa saamelaiden alkuperäiskansan jäseniä. Ilmoituksen tekijät väittävät sopimusvaltion loukanneen heidän yleissopimuksen 1, 25, 26 ja 27 artiklalla turvattuja oikeuksiaan. Yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja tuli voimaan sopimusvaltion osalta 23. maaliskuuta 2012. Ilmoituksen tekijöitä edustaa Sámi Árvvut -yhdistys.

Tosiseikat ilmoituksen tekijöiden esittäminä

2.1 Saamelaiset ovat Suomen, Ruotsin ja Norjan pohjoisosissa sekä Venäjän luoteisosissa elävä alkuperäiskansa. 1600-luvun lopusta alkaen metsästäjät, kalastajat ja kruunun virkamiehet alkoivat asuttaa Suomen pohjoisosia ja ryhtyivät hyödyntämään ja verottamaan niiden luonnonvaroja. Vaikka saamelaiden kulttuuri kehittyi huomattavasti 1900-luvulla, he ovat säilyttäneet ainutlaatuisen kulttuuri-identiteetin, joka on erilainen kuin suomalaisilla. Suomalaiden asetuttua saamelaisalueelle saamelaiskulttuuriin on kohdistunut paineita ja monet saamelaiden alkuperäiskansan jäsenet ovat omaksuneet suomalaisen kulttuurin. Ilmoituksen tekijöiden mukaan monet saamelaiskansan jäsenet ovat Suomessa kohdanneet syrjintää ja rasismia, myös työnantajien taholta tukieksaan julkisesti saamelaiden oikeuksia alkuperäiskansana. Ilmoituksen tekijät ovat saamelaisyhteisön aktiivisia jäseniä ja osallistuvat siinä ominaisuudessa yhteisön perinteiden ja kulttuurin ylläpitämiseen.

2.2 Suomen perustuslaki vuodelta 1999 sisältää kaksi saamelaisia koskevaa säännöstä. Lain 17 §:n 3 momentissa säädetään, että saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaiden kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

2.3 Laki saamelaiskäräjistä (974/1995) ("saamelaiskäräjälaki") määrittelee saamelaiskäräjien tehtävät ja toimivallan. Lain 5 §:ssä kuvataan saamelaiskäräjien tehtävät seuraavasti: "Saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaiden omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät voi tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja. (...)." Lain 9 §:ssä säädetään seuraavasti: "Viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaiden asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaiden kotiseutualueella: 1) yhdyskuntasuunnittelua; 2) valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta; 3) kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä sekä valtion maa- ja vesialueilla tapahtuvaa kullanhoidontaa; 4) saamelaiden kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta; 5) saamenkielisen ja saamen kielen kouluopetuksen sekä sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämistä; taikka 6) muuta vastaavaa saamelaiden kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa. Neuvotteluelvoitteen täyttämiseksi asianomaisen viranomaisen on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja neuvotella asiasta. Tilaisuuden käyttämättä jättäminen ei estä viranomaista jatkamasta asian käsittelyä." Saamelaiskäräjät koostuu 25 henkilöstä. Kokoonpanoon valitaan eniten henkilökohtaisia ääniä saaneet ehdokkaat, soveltaen kuitenkin tiettyjä saamelaiden kotiseutualueen kunnille määrättyjä kiintiöitä.

2.4 Saamelaiskäräjien vaalit toimitetaan joka neljäs vuosi, ja saamelaiskäräjälain 21 §:n mukaan jokaisella 18 vuotta täyttäneellä saamelaisella on äänioikeus. Vaaliluettelosta säädetään lain 23 §:ssä siten, että saamelaiskäräjien vaalilautakunta laatii äänioikeutetuista vaaliluettelon edellisten vaalien vaaliluettelon ja väestötietojärjestelmän tietojen pohjalta. Vaaliluetteloon on pyynnöstä otettava siitä puuttuva äänioikeutettu saamelainen. Lain 26 §:n mukaan henkilölle, joka ennen äänenlaskennan aloittamista esittää vaalilautakunnalle tai vaalipäivänä vaalitoimikunnalle korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen äänioikeudestaan, varataan tilaisuus saada vaaliasiakirjat ja äänestää. Laissa säädetään oikeudesta hakea muutosta vaaliluetteloon merkitsemistä koskevista vaalilautakunnan ja saamelaiskäräjien hallituksen päätöksistä valittamalla siten, että asian ratkaisee viime kädessä hallintoasioiden ylin oikeusaste, korkein hallinto-oikeus ("KHO").

2.5 Lain 3 § sisältää seuraavan määritelmän siitä, kuka katsotaan saamelaiskäräjien vaaleissa äänioikeutetuksi saamelaiseksi: "Saamelaisella tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, joka 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".

2.6 Lain 3 § on ollut kiistanalainen. Sen sanamuodosta, jonka tulkinnan korkein hallinto-oikeus on myöhemmin vahvistanut ennen vuotta 2011 tehdyillä ratkaisuillaan, on selvästi pääteltävissä, että pykälän johdantolauseessa oleva subjektiivinen elementti ja 1–3 kohdassa mainitut objektiiviset elementit ovat keskenään kumulatiivisia siten, että henkilö voidaan merkitä äänioikeutetuksi vain, jos hän sekä pitää itseään saamelaisena että täyttää vähintään yhden kolmesta numeroidusta objektiivisesta perusteesta. Saamelaiset eivät myöskään milloinkaan ole hyväksyneet saamelaiskäräjälain 3 §:n 2 kohtaa. He väittävät, että veronkantokirjat olivat epätarkkoja¹ ja etteivät ne olleet etnisiä rekistereitä, vaan kuka tahansa alueella kalastusta tai poronhoitoa harjoittava merkittiin verovelvolliseksi. Vuoteen 2011 saakka korkein hallinto-oikeus ja saamelaiskäräjät tulkitsivat, ettei 3 §:n 2 kohtaa yksinään voitu pitää riittävänä näyttönä henkilön kuulumisesta saamelaisten alkuperäiskansaan, koska kyseiset rekisterit olivat epätarkkoja.

2.7 Suomen pohjoisosien ei-saamelaiset asukkaat ovat järjestäneet useita kampanjoita saadakseen muita kuin saamelaisia merkityksi vaaliluetteloon äänioikeutettuina, tavoitteenaan vaikuttaa saamelaiskäräjien kokoonpanoon ja kannanottoihin. Saamelaiskäräjien vaalilautakunta on käsitellyt jokaisen henkilön merkitsemisen vaaliluetteloon sekä pyrkinyt määrittämään johdonmukaisen ja yhtenäisen lähestymistavan jäsenyyksymykseen, jotta sekä saamelaisten itsemääräämisoikeutta kansana että hakijoiden yksilöllisiä oikeuksia voitaisiin kunnioittaa.

2.8 Syyskuun 26. päivänä 2011 KHO teki neljä kiisteltyä päätöstä, jotka olivat saamelaiskäräjien vaalilautakunnan päätösten vastaisia. KHO asetti yksilön toiveen vaaliluetteloon merkitsemisestä niiden objektiivisten perusteiden edelle, jotka koskivat varsinaista aktiivista jäsenyyttä ryhmässä tai henkilön tunnustamista ryhmässä saamelaisten alkuperäiskansan jäseneksi. Vuoteen 2011 asti

¹ Kaikki saamelaiset eivät olleet verovelvollisia, myös muut kuin saamelaiset maksoivat näitä veroja, koska kyseinen vero oli pikemminkin maantieteellinen kuin etninen, ja vaikka saamelaiskulttuuri ei ollutkaan patriarkaalinen eikä tehtäviä eroteltu sukupuolen mukaan, ainoastaan miehet merkittiin lappalaisten veronkantokirjoihin, mikä lisäsi niiden epätarkkuutta.

KHO:n tulkinta saamelaiskäräjälain 3 §:stä oli vastannut vaalilautakunnan tulkintaa. Syntyneen kiistan vuoksi Suomen hallitus asetti valmistelutoimikunnan tarkistamaan saamelaiskäräjälakia, jotta tuomioistuimen saamelaismääritelmää koskevan tulkinnan luoma epävarmuus saataisiin poistetuksi. Vuonna 2013 valmistelutoimikunta, jonka työhön osallistui saamelaisia, suostui uudistushankkeeseen, joka esiteltiin eduskunnalle vuonna 2014 hallituksen esityksen muodossa. Koska esitys tosiasiallisesti kytkeytyi poliittisesti siihen, että Suomen oli määrä ratifioida ILO:n itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus nro 169, mahdollisuudet esityksen läpimenoon eduskunnassa olivat vähäiset, ja maaliskuussa 2015 hallitus päättikin peruuttaa esityksen.

2.9 Syyskuun 7. päivästä lokakuun 4. päivään 2015 pidettyjä saamelaiskäräjien vaaleja edeltävinä kuukausina sadat ihmiset hakivat merkitsemistä uusiksi äänioikeutetuiksi. Monissa tapauksissa saamelaiskäräjien vaalilautakunta ja hallitus ensimmäisenä muutoksenhakuasteena katsoivat, etteivät hakijat täyttäneet saamelaismääritelmän perusteita. Näistä hakijoista 182 valitti KHO:een hallituksen päätöksestä evätä heiltä merkintä vaaliluetteloon. Syyskuun 30. päivänä 2015 KHO päätti hyväksyä 93 henkilön hakemukset, jolloin heille annettiin äänioikeus.

2.10 Useimmissa näistä päätöksistä KHO totesi yksiselitteisesti, ettei kyseinen henkilö täyttänyt mitään saamelaiskäräjälain 3 §:ssä säädetyistä objektiivisista perusteista. KHO turvautui ”kokonaisarviointiin” henkilön omasta ”vahvasta” näkemyksestä saamelaisuudestaan ja jätti huomiotta sen yksiselitteisen vaatimuksen, että vähintään yhden objektiivisen perusteen oli täytyttävä. KHO perusteli tätä kantaansa ”perus- ja ihmisoikeusmyönteisenä” laintulkintana mutta ei täsmentänyt, mitä ihmisoikeuksia se edisti. Lisäksi KHO väitti, että valittajien jättäminen vaaliluettelon ulkopuolelle syrjisi heitä.

2.11 Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut osoittavat, ettei KHO ymmärrä saamelaisidentiteettiä, saamelaiskulttuuria eikä saamelaisten elämäntapaa, koska monet sen päätöksistä perustuivat siihen käsitykseen, että henkilön ”vahva itseidentifikaatio” saamelaiseksi olisi tullut näytetyksi toteen sellaisilla tekijöillä, joiden KHO uskoo liittyvän henkilön saamelaisidentiteettiin mutta jotka tosiasiallisesti kertovat hyvin vähän siitä, onko henkilöllä minkäänlaisia yhteyksiä saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten elämäntapaan. KHO on ymmärtänyt saamelaiskansan jäsenyyden perustuvan yksilölliseen näkemykseen, vaikka saamelaisten elämäntapaa ilmentävät sen yhteisöllinen rakenne ja yhteinen perintö. Saamelainen ei ole yksin vaan osa valtakunnanrajat ylittävää saamelaisten sukupolvien ja yhteisöjen ketjua.

2.12 Korkein hallinto-oikeus perusteli päätöstään myös rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean (CERD-komitea) vuoden 2009 Suomea koskevilla päätelmissä, joiden mukaan sopimusvaltion omaksuma lähestymistapa määriteltäessä, kuka voidaan katsoa saamelaiseksi saamelaiskäräjälaisissa tarkoitettulla ja korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnan mukaisella tavalla, on ”liian rajoittava”.² Vuoden 2012 päätelmissään CERD-komitea kuitenkin huomautti, että vaikka korkein hallinto-oikeus olikin nojautunut CERD-komitean aiempiin päätelmiin vuoden 2011 päätöksessään saamelaiskäräjien jäsenten vaalissa äänioikeutetun saamelaisen määritelmästä, päätöksessä annettiin liian vähän painoa saamelaisten itsemääräämisoikeuksille, jotka tunnustetaan Yhdistyneiden kansakuntien julistuksessa alkuperäiskansojen oikeuksista (3 artikla), erityisesti heidän oikeudelleen määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja

² CERD, kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen mukaisia Suomen 17.–19. määräaikaisraporttia koskevat päätelmät, CERD/C/FIN/CO/19 (13. maaliskuuta 2009), 13. kohta.

perinteidensä mukaisesti (33 artikla), sekä oikeudelleen siihen, ettei heitä pakkosulauteta eikä heidän kulttuuriaan tuhota (8 artikla) (yleissopimuksen 5 artikla). Siksi komitea suositteli, että määrittellessään saamelaiskäräjien jäsenten vaalissa äänioikeutettuja henkilöitä sopimusvaltion olisi annettava asianmukainen paino saamelaisten itsemääräämisoikeuksille, jotka koskevat heidän asemaansa Suomessa, oikeudelleen määrätä omasta jäsenyydestään ja oikeudelleen siihen, ettei heitä pakkosulauteta.³

2.13 KHO ei kunnioittanut saamelaisten perustuslaillista itsehallintoa ja kansainvälisesti turvattua itsemääräämisoikeutta. Sen sijaan KHO pidatti itselleen täyden harkintavallan ja teki tyhjäksi saamelaiskäräjien kyvyn käyttää saamelaisten itsehallinnon ja itsemääräämisoikeuden keskeistä ulottuvuutta: oikeutta osallistua tarkoituksenmukaisella tavalla mutta oikeusvaltioperiaatteen mukaisissa puitteissa sen määrittämiseen, kuka on saamelainen. Poiketessaan lain sanamuodosta KHO aiheutti lainvastaisen, syrjivän ja mielivaltaisen tilanteen.

2.14 Kun henkilö merkitään vaaliluetteloon, myös kaikki hänen jälkeläisensä on merkittävä siihen, jos he niin tahtovat. Tämä voi saada aikaan lumipallovaikutuksen siten, että vaaleihin voivat osallistua myös sellaiset henkilöt, jotka eivät noudata saamelaisten elämäntapaa eivätkä jaa heidän identiteettiään. Niitä henkilöitä, jotka ovat päätyneet vaaliluetteloon KHO:n päätöksillä tai niistä johtuvan lumipallovaikutuksen vuoksi, on tällä hetkellä 1,5 % kaikista vaaliluetteloon merkityistä. Saamelaisia, alaikäiset mukaan lukien, on Suomessa noin 10 000. Ilmoituksen tekijöiden mukaan eräs matemaatikko on selvittänyt, että veronkantokirjoihin merkittyjen lappalaisten jälkeläisiä on elossa noin 512 000. KHO:n soveltaman uuden tulkinnan perusteella he voisivat mahdollisesti hakea merkitsemistä vaaliluetteloon.

2.15 Korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2011 tekemät kiistellyt päätökset johtivat siihen, että monet saamelaiset eivät äänestäneet vuoden 2015 vaaleissa eivätkä ole pyytäneet merkitsemistä vaaliluetteloon. Yksi näistä henkilöistä kuuluu ilmoituksen tekijöihin. Hän erosi vaaliluettelosta 1. lokakuuta 2015.

2.16 Vaalilautakunta ilmoitti vaalien tulokset 6. lokakuuta 2015.⁴ Yksi valituksi tulleista ehdokkaista oli henkilö, joka oli merkitty vaaliluetteloon korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä vastoin saamelaiskäräjien vaalilautakunnan ja hallituksen päätöstä. Ilmoituksen tekijät mainitsevat myös esimerkkinä, että yksi saamelaiskäräjille valituista henkilöistä valittiin ääntenlaskennan mukaan 81 äänellä, mistä saa sen käsityksen, että niin suppeassa vaaliluettelossa KHO:n vuonna 2011 tekemät neljä ratkaisua ja vuonna 2015 tehdyt 93 ratkaisua voivat vaikuttaa välittömästi.

2.17 Marraskuun 18. päivänä 2015 saamelaiskäräjien hallitus hyväksyi vaalituloksia koskevat oikaisuvaatimukset sillä perusteella, että korkein hallinto-oikeus oli hyväksynyt 93 henkilöä äänioikeutetuiksi erheellisesti. Tämän johdosta saamelaiskäräjien hallitus päätti järjestää vuoden 2016 aikana uudet vaalit sen vaaliluettelon perusteella, joka oli saanut lainvoiman 20. elokuuta 2015 (ennen KHO:n 30. syyskuuta 2015 tekemiä päätöksiä). Tähän päätökseen haettiin muutosta valituksilla KHO:sta. Tammikuun 13. päivänä 2016 KHO kumosi hallituksen päätöksen. KHO katsoi,

³ CERD, Suomen 20.–22. määräraikaisraporttia koskevat päätelmät, CERD/C/FIN/CO/20–22 (2012), 12. kohta.

⁴ Joulukuun 10. ja 17. päivänä 2015 Suomen hallitus määräsi valitut jäsenet ottamaan vastaan tehtävänsä neljän vuoden toimikaudeksi 2016–2019.

ettei saamelaiskäräjien hallituksella ollut toimivaltaa ottaa käsiteltäväksi asiaa ja oikeuskysymyksiä, jotka KHO oli jo ratkaissut, ja että KHO:n päätökset sitoivat hallitusta. Siksi hallituksen päätös uusien vaalien järjestämisestä oli lainvastainen.

Ilmoituksen sisältö

3.1 Ilmoituksen tekijät väittävät, että KHO:n päätöksillä antaa äänioikeus henkilöille, joiden saamelaiskäräjien toimivaltaiset elimet eivät olleet katsoneet täyttävän äänioikeuden edellytyksiä, sopimusvaltio on suoraan puuttunut yleissopimuksen 1 artiklalla turvatun saamelaisten alkuperäiskansan itsemääräämisoikeuden nauttimisen ja käytön ydinalueeseen. KHO:n päätöksillä puututaan myös saamelaisten oikeuteen määrittellä oma identiteettinsä. Yleiskommentissa nro 12 itsemääräämisoikeudesta katsotaan, että tämä oikeus on keskeinen edellytys yksilöllisten ihmisoikeuksien tehokkaalle turvaamiselle ja noudattamiselle sekä näiden oikeuksien edistämiseksi ja vahvistamiselle.⁵ Lisäksi komitea katsoi *Mahuika v. Uusi Seelanti* -asiassa⁶, että itsemääräämisoikeus liittyy olennaisesti 27 artiklaan ja että sopimusvaltioiden on annettava alkuperäiskansoille nykyistä enemmän vaikutusvaltaa päätöksentekoprosesseissa sellaisissa asioissa, jotka vaikuttavat heidän luonnonympäristöönsä, elinkeinoihinsa ja kulttuuriinsa.

3.2 Hyväksymällä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon muita kuin saamelaisia KHO on heikentänyt saamelaiskäräjien edustuksellista arvoa, vaikuttaen saamelaisten oikeuteen ottaa tehokkaasti osaa julkisten asioiden hoitoon. Tämän vuoksi yksi ilmoituksen tekijöistä päätti erota vaaliluettelosta.

3.3 KHO:n päätökset osoittavat selvää ymmärtämättömyyttä saamelaiskulttuuria ja -identiteettiä kohtaan. Jotta kuitenkin saamelaisia pidettäisiin yhdenvertaisina lain edessä ja jotta tuomioistuimet tekisivät tietoon perustuvia päätöksiä saamelaisten identiteettiä koskevissa asioissa, tuomioistuinten on pystyttävä ymmärtämään saamelaisidentiteettiä. Tällaisen asiantuntemuksen puuttuessa KHO:sta saamelaiset eivät voi olla yhdenvertaisia lain edessä yleissopimuksen 26 artiklan edellyttämällä tavalla.

3.4 Lain 3 §:n 3 kohdan perusteella sadat uusien äänioikeutettujen sukulaiset voivat hakea merkitsemistä äänioikeutetuiksi tulevissa vaaleissa. Tämä tulee edelleen edistämään saamelaisten pakkosulauttamista valtaväestöön, kun Suomen saamelaisvähemmistöisissä pohjoisimmissa kunnissa asuvat (etnisesti suomalaisen) valtaväestön jäsenet valtaavat vähitellen saamelaiskäräjät. Jos siis saamelaiskäräjille valitaan myös ei-saamelaisia, tästä instituutiosta tulee alueellinen edustuselin eikä se enää edusta saamelaisten alkuperäiskansaa. Tällainen tilanne aiheuttaisi korjaamatonta vahinkoa saamelaisten yleissopimuksella turvatuille oikeuksille, koska se heikentäisi heidän perustuslain takaamaa itsehallintoaan asioissa, jotka liittyvät heidän kansainvälisesti suojeltuihin oikeuksiinsa nauttia kulttuuristaan sekä heidän poliittisiin osallistumisoikeuksiinsa ja itsemääräämisoikeuteensa.

3.5 KHO:n puuttuminen saamelaisten oikeuksiin estää saamelaisia nauttimasta oikeuttaan käyttää kieltään ja nauttia kulttuuristaan yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa. Ilmoituksen tekijöiden mukaan syrjintä ja pakkosulauttaminen ovat vaarantamassa saamelaisten perinteiset elinkeinot, kielen ja identiteetin. Tässä yhteydessä saamelaiskäräjät on keskeinen instituutio, jonka

⁵ Yleiskommentti nro 12: 1 artikla (Kansojen itsemääräämisoikeus)(1984), 2. kohta.

⁶ Ilmoitus nro 547/1993, *Mahuika v Uusi Seelanti* (2000), 9.5. kohta.

avulla varmistetaan saamelaiskulttuurin säilyminen ja jatkuva kehittyminen. Saamelaiskäräjälain 6 §:n mukaan saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä. Lain 9 § velvoittaa kaikki viranomaiset neuvottelemaan saamelaiskäräjien kanssa lukuisista asioista, jotka koskevat saamelaisia alkuperäiskansana tai saamelaisten kotiseutualueen kehitystä. Tämä osoittaa, millä tavoin saamelaiskäräjien tehokas toiminta ja kyky edustaa saamelaisten näkemyksiä asianmukaisesti ovat olennaisia, jotta Suomi voi panna täytäntöön yleissopimuksen 27 artiklan. Siksi KHO:n päätökset, joilla vaaliluetteloon hyväksyttiin muita kuin saamelaisia, heikentävät saamelaiskäräjien roolia saamelaisten etujen edustajana ja haittaavat sen kykyä suojella yleissopimuksen 27 artiklalla turvattuja oikeuksia.

3.6 *Diergaardt v. Namibia* -asiassa komitea katsoi, että asuminen samalla alueella 125 vuoden ajan ei ollut sellainen suhde, joka muodostaisi omaleimaisen kulttuurin. KHO:n vaaliluetteloon hyväksymät henkilöt esittivät samankaltaisia perusteluja kuin ilmoituksen tekijät *Diergaardt v. Namibia*, -asiassa⁷: heidät olisi katsottava saamelaisiksi, koska heidän esi-isänsä ja he itse asuivat samalla alueella kuin saamelaiset.

3.7 Ilmoituksen tekijöiden käytettävissä ei ole tehokkaita kotimaisia oikeuskeinoja. Saamelaiskäräjälain 26 §:n mukaan ainoastaan sellaiset henkilöt, joita ei ole hyväksytty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, voivat hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. KHO:n päätökset ovat lopullisia, ja saamelaiskäräjien on pantava ne täytäntöön. Saamelaiskäräjät päätti, etteivät vuoden 2015 vaalit olleet päteviä. Tästä päätöksestä valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka kumosi ratkaisullaan saamelaiskäräjien päätöksen. Tähän ratkaisuun ei voi hakea muutosta valittamalla. Muita tehokkaita oikeuskeinoja ei ole käytettävissä.

Sopimusvaltion vastine tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä

4.1 Helmikuun 8. päivänä 2017 ja heinäkuun 28. päivänä 2017 sopimusvaltio antoi vastineensa ilmoituksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä. Sopimusvaltion mukaan saamelaiset ovat Suomen ainoa alkuperäiskansa. Saamelaisilla on omat kielensä, kulttuurinsa, kulttuuriset tapansa, perinteensä ja elinkeinonsa. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lain 121 §:n 4 momentti takaa saamelaisille heidän kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon saamelaisten kotiseutualueella. Saamelaiskäräjälaki sääntelee itsehallinnon toteuttamista. Itsehallintoonsa kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät. Vaaliluettelossa on noin 6 000 äänioikeutettua, ja saamelaisia on Suomessa noin 10 000. Saamelaiskäräjät ei ole viranomainen vaan itsenäinen instituutio, julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Saamelaiskäräjät ei turvaa julkista etua sinänsä vaan edistää saamelaisten yleisiä etuja.

4.2 Maaliskuun 28. päivänä 2017 komitea katsoi, ettei Tiina Sanila-Aikion tekemä ilmoitus täyttänyt tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä yleissopimuksen 1 artiklan osalta⁸. Nyt käsillä olevan ilmoituksen osalta olisi tehtävä sama päätelmä. Yleissopimuksen 27 artiklaa koskevassa yleiskommentissaan nro 23 komitea katsoo, ettei itsemääräämisoikeus ole valinnaisen pöytäkirjan perusteella tunnistettava oikeus⁹ ja että tämä tulkinta kuvastuu myös *Lubicon Lake Band v.*

⁷ Ks. *Diergaardt et al. v. Namibia* (CCPR/C/69/D/760/1996), 10.6. kohta.

⁸ CCPR/C/119/D/2668/2015, 8.6 kohta.

⁹ Yleiskommentti nro 23: 27 artikla (Vähemmistöjen oikeudet), 3.1 kohta.

Kanada -asiaa koskevista näkökannoista.¹⁰ Tämän kriteerin perusteella yleissopimuksen 1 artiklaan perustuvaa valitusta ei yksinään voida tutkia tämän ilmoituksen yhteydessä.

4.3 Ilmoitus on tehty 25 henkilön puolesta. Ilmoituksen tekijöistä 23 on Suomen kansalaisia ja kaksi Norjan kansalaisia. Kaikista 23 suomalaisesta ilmoituksen tekijästä 22 on merkitty nykyiseen vaaliluetteloon, mutta pääasiallinen ilmoituksen tekijä on eronnut vaaliluettelosta. Kaksi ilmoituksen tekijöistä on tällä hetkellä saamelaiskäräjien jäseniä. Nykyinen saamelaiskäräjien puheenjohtaja, Tiina Sanila-Aikio, on tehnyt tämän ilmoituksen kanssa samansisältöisen ilmoituksen saamelaiskäräjien hallituksen valtuuttamana Suomen saamelaisten alkuperäiskansan jäsenten puolesta. Sopimusvaltio toteaa, että jos komitea hyväksyy Sanila-Aikion valtuutuksen edustaa Suomen alkuperäiskansaa, myös nyt käsillä olevan ilmoituksen 23 suomalaista tekijää olisivat edustettuina kyseisessä ilmoituksessa. Tästä seuraisi, ettei käsillä oleva ilmoitus täyttäisi tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä kyseisten henkilöiden osalta, koska he eivät voisi saattaa samoja tosiseikkoja käsiteltäväksi kahdesti samassa mekanismissa.

4.4 Kaksi muuta saamelaiskäräjien jäsentä on tehnyt muiden henkilöiden kanssa toisen ilmoituksen samasta asiasta CERD-komitealle. Sopimusvaltio muistuttaa, että komitean työjärjestyksen 86. säännön g-kohdan mukaan ilmoituksen tekijöiden olisi pitänyt mainita, miltä osin sama asia on jo tutkittavana toisessa kansainvälisessä tutkinta- tai sovittelumenettelyssä. Siksi komitean olisi katsottava, ettei ilmoitus täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

4.5 Ilmoituksen tekijät eivät ole maininneet, että he olisivat käyttäneet kaikki kotimaiset oikeuskeinot. Tämä viittaa myös siihen, etteivät ilmoituksen tekijät olleet varsinaisesti osallisina niissä oikeudenkäynneissä, joissa korkein hallinto-oikeus teki päätökset 26. syyskuuta 2011, 30. syyskuuta 2015 ja 18. tammikuuta 2016. Ilmoituksen tekijät näyttävät edustavan ilmoituksessaan saamelaisia kollektiivisesti, ja heidän komitealle esittämänsä väitteet näyttävät muodostavan yleisen edun mukaisen kanteen, *actio popularis*. He eivät myöskään ole käyttäneet kaikkia mahdollisia kotimaisia oikeuskeinoja valinnaisen pöytäkirjan 5 artiklan 2 kappaleen b kohdassa tarkoitettulla tavalla. Koska KHO on hallintoasioissa ylin kotimainen muutoksenhakutuomioistuin, sen päätöksistä ei voi hakea muutosta valittamalla. KHO:lta itseltään voi kuitenkin hakea ylimääräisenä muutoksenhakukeinona päätöksen purkamista.

4.6 Ilmoituksen tekijöiden komitealle esittämät väitteet koskevat saamelaisten oikeuksien välillistä ja jopa hypoteettista loukkaamista yleisesti. He eivät väitä yksilöllisiä oikeuksiaan loukatun, eivät ole osoittaneet väitettyjen yleissopimuksen loukkausten vaikuttaneen heihin välittömästi, eivätkä ole esittäneet asiakirjatodisteita väitteidensä tueksi. Siksi sopimusvaltio katsoo, että ilmoituksen tekijät ovat jättäneet näyttämättä toteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevat väitteensä.

4.7 KHO on arvioinut perusteellisesti saamelaisten erityisaseman ja oikeudet, ottaen huomioon myös Suomen yleissopimuksesta johtuvat velvoitteet. Komitean tehtävänä ei ole arvioida uudelleen niitä tosiseikkoja, joiden perusteella kansallinen tuomioistuin on tehnyt tietynlaisen päätöksen, eikä kyseenalaistaa kansallisten tuomioistuinten ratkaisujen perusteita ja päätelmiä.

¹⁰ Ilmoitus nro 167/1984, *Ominayak ja Lubicon Lake Band v. Kanada*, 13.3 kohta.

Ilmoituksen tekijöiden huomautukset tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevasta sopimusvaltion vastineesta

5.1 Syyskuun 19. päivänä 2017 ilmoituksen tekijät esittivät huomautuksensa sopimusvaltion vastineesta. Tiina Sanila-Aikio ei voinut toimia saamelaiskäräjien eikä saamelaisten nimissä ilman näiden allekirjoitettua suostumusta. Ilmoituksen tekijät ovat eri mieltä myös siitä, että kolmannet osapuolet voisivat rajoittaa heidän yksilöllisiä oikeuksiaan ilmoituksen tekemiseen komitealle. Ilmoituksen tekijät täsmentävät, ettei heillä ole tietoa muiden tälle komitealle tai CERD-komitealle tehtyjen ilmoituksen sisällöstä eikä mahdollisuutta saada tietoa niistä ja ettei kukaan tämän ilmoituksen tekijöistä ole osallisena kyseisissä kahdessa muussa ilmoituksessa.

5.2 Vaikka kaksi ilmoituksen tekijöistä on Norjan kansalaisia, he täyttävät vaaliluettelon merkitsemisen edellytykset, koska ovat ulkomaiden kansalaisia, joilla on kotipaikka Suomessa.

5.3 Mitä tulee kaikkien mahdollisten kotimaisten oikeuskeinojen käyttämiseen, saamelaisilla yksilöinä ei ole mahdollisuutta osallistua prosessiin, joka koskee muiden henkilöiden hakemuksia vaaliluettelon merkitsemisestä, joka on salassa pidettävä menettely. Lisäksi ylimääräinen muutoksenhaku korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä on varattu itse prosessin asianosaisille, eikä se ole varsinainen muutoksenhakekeino. Tällaisella muutoksenhaulla on vähäiset menestymisen mahdollisuudet, koska KHO:n olisi myönnettävä tehneensä virheen, ja näin tapahtuu vain hyvin poikkeuksellisesti. Saamelaiskäräjät haki vuoden 2011 päätösten purkamista, mutta purkuhakemus hylättiin, koska ei todettu menettelyvirhettä, joka olisi voinut vaikuttaa päätökseen asiallisesti.

5.4 Mitä tulee siihen sopimusvaltion vastineessa esitettyyn, ettei väitettä ole näytetty toteen, saamelaiskansalla, johon ilmoituksen tekijät kuuluvat, on luonteeltaan kollektiivisia oikeuksia. Saamelaiskansan säilyminen ja elinvoimaisuuden jatkuminen ovat jo uhattuina, 60 % saamelaisista asuu saamelaisalueen ulkopuolella, ja vain 26 % heistä puhuu saamea äidinkielenään. Tässä tilanteessa, ja ottaen huomioon sen vaikutuksen, joka saamelaiskäräjien toimivallalla on saamelaisten oikeuksiin ylläpitää ja harjoittaa kulttuuriaan, ei-saamelaisten merkitseminen vaaliluettelon vaikuttaa heidän yleissopimuksen 27 artiklalla turvattuihin oikeuksiinsa kielteisesti muutoinkin kuin hypoteettisesti.

Sopimusvaltion vastine asiakysymyksistä

6.1 Sopimusvaltio antoi vastineensa asiakysymyksistä 28. heinäkuuta 2017 ja 20. marraskuuta 2017.

6.2 Lokakuun 7. päivänä 2015 saamelaiskäräjien vaalilautakunta vahvisti 7. päivästä syyskuuta 4. päivään lokakuuta 2015 pidettyjen vaalien tulokset. Marraskuun 18. päivänä 2015 saamelaiskäräjien hallitus määräsi, että vaalit oli toimitettava uudelleen käyttäen 20. elokuuta 2015 lainvoiman saanutta vaaliluetteloa. Hallitus perusteli, että korkeimman hallinto-oikeuden 20. syyskuuta 2015 tekemät päätökset olivat vaikuttaneet vaalien tuloksiin ja ettei näiden vaalien voitu katsoa täyttävän lailla säädettyä vaatimusta saamelaiskäräjälailla suojellusta kulttuuri-itsehallinnosta. Saamelaiskäräjien hallituksella ei kuitenkaan ollut toimivaltaa ottaa käsiteltäväksi asiaa, jonka KHO oli jo lainvoimaisesti ratkaissut. Tammikuun 13. päivänä 2016 KHO kumosi saamelaiskäräjien hallituksen päätöksen, ja 23. helmikuuta 2016 vastavalittu saamelaiskäräjät kokoontui ensimmäiseen järjestäytymiskokoukseensa.

6.3 Korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään kiinnittänyt huomiota saamelaisten alkuperäiskansan oikeuksien turvaamiseen ja yleissopimuksesta johtuviin velvoitteisiinsa. Syyskuun 30. päivänä 2015 KHO hyväksyi 93 henkilön merkitsemisen saamelaiskäräjien vaaliluetteloon noudattaen poikkeuksellista huolellisuutta tutkiessaan valituksia ja kuullen sekä saamelaiskäräjien hallitusta että valittajia. Ratkaisuisaan KHO perusteli päätöstään muun muassa yleissopimuksen 1 artiklalla, 2 artiklan 1 kappaleella ja 25, 26 ja 27 artiklalla sekä YK:n julistuksella alkuperäiskansojen oikeuksista. Sopimusvaltio toistaa, että kuten taannoin julkaistussa valtioneuvoston kanslian raportissa¹¹ todetaan, korkein hallinto-oikeus sovelsi vuosien 2011 ja 2015 päätöksissään suositusta, jonka CERD-komitea oli antanut päätelmässään Suomen 9., 10. ja 17.–19. määräaikaisraportista¹² ja jonka mukaan Suomen olisi otettava saamelaismääritelmässä nykyistä paremmin huomioon yksilön itseidentifikaatio. KHO:n ratkaisut kuvastavat demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen ydinperiaatteita.

6.4 Oikeusministeriö asetti 8. marraskuuta 2017 toimikunnan valmistelemaan muutoksia saamelaiskäräjälakiin. Toimikunnan työn perustana olivat perusoikeudet ja muut perustuslain asettamat velvoitteet, Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista. Lisäksi toimikunta otti huomioon parafoidun pohjoismaisen saamelaissopimuksen sekä itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen (ILO 169 -sopimus).

6.5 Sopimusvaltio ei pysty arvioimaan, miltä osin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen lopputulos on ilmoituksen tekijöiden väittämällä tavalla vaikuttanut saamelaiskäräjien yhtenäisyyteen ja legitimitettiin sekä oikeuteen oikeudenmukaisiin vaaleihin. Saamelaiskäräjien hallitus otti 18. marraskuuta 2015 tekemällään päätöksellä uudelleen käsiteltäväksi niiden henkilöiden äänioikeuden, jotka olivat saaneet tämän oikeuden KHO:n ratkaisujen perusteella.

6.6 Saamelaismääritelmän osalta Suomen hallitus kunnioittaa itseidentifikaatiota keskeisenä perusteena, jonka mukaan määritetään henkilöryhmän tai henkilön kuuluminen alkuperäiskansaan muun muassa Kansainvälisen työjärjestön itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen (nro 169) 1 artiklan 2 kohdan perusteella. Hallitus kunnioittaa myös saamelaiskäräjien oikeutta määrätä jäsenyydestään saamelaisten tapojen ja perinteiden mukaisesti. Tämän vuoksi on toteutettu toimenpiteitä, joilla pyritään suojelemaan saamelaiskansan identiteettiä ja sen jäsenten oikeutta nauttia kulttuuristaan ja kielestään sekä kehittää niitä yhdessä muiden alkuperäisyhteisön jäsenten kanssa. Näissä toimenpiteissä kunnioitetaan yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaletta ja 26 artiklaa.

6.7 Komitean yleiskommentin nro 25 mukaan yleissopimuksen 25 artiklalla turvatut oikeudet liittyvät kansojen itsemääräämisoikeuteen mutta ovat erillisiä siitä. Yleissopimuksen 1 artiklan 1 kappaleen mukaisten oikeuksien perusteella kansoilla on oikeus määrätä vapaasti poliittinen asennoitumisensa ja oikeus valita valtiosääntönsä tai hallintonsa muoto. Yleissopimuksen 25 artikla koskee yksilöiden oikeutta ottaa osaa prosesseihin, joilla hoidetaan yleisiä asioita. Nämä oikeudet

¹¹ Ks. *Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus*, 25. tammikuuta 2017, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017.

¹² Ks. CERD-komitean päätelmät, A/45/18 (1990), 91. kohta; CERD/C/63/CO/5 (2003), 11. kohta, ja CERD/C/FIN/CO/19 (2009), 13. kohta.

voivat yksilön oikeuksina olla perustana ensimmäiseen valinnaiseen pöytäkirjaan perustuvilla vaateilla.¹³

6.8 Koska 25 artikla koskee yksilöiden oikeutta ottaa osaa prosesseihin, joilla hoidetaan yleisiä asioita, sopimusvaltio korostaa, että äänioikeudesta saamelaiskäräjien vaaleissa on säädetty lailla. Tältä osin hallitus on toteuttanut toimenpiteet, joilla varmistetaan, että kaikki äänioikeutetut henkilöt pystyvät käyttämään kyseistä oikeutta.

6.9 Ilmoituksen tekijät ovat jättäneet näyttämättä toteen, että heidän yleissopimukseen perustuvia oikeuksiaan olisi välittömästi loukattu. Ilmoituksen tekijät viittaavat esimerkiksi loukkauksiin, joita voisi tapahtua, jos etniset suomalaiset valtaisivat saamelaiskäräjät. Sopimusvaltio huomauttaa, että saamelaisten vaaliluetteloon on tällä hetkellä merkitty noin 6 000 henkilöä mutta ilmoituksen tekijät väittävät noin 512 000 henkilön voivan hakea merkitsemistä vaaliluetteloon. Yleisesti ottaen ilmoituksessa on näytettävä toteen, millä tavoin sen tekijä on joutunut henkilökohtaisesti loukkauksen uhriksi. Ei riitä, että näytetään lainsäädännön tai politiikan loukkaavan oikeuksia, jos loukkaus ei ole vaikuttanut ilmoituksen tekijöihin. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut eivät ole koskeneet ilmoituksen tekijöitä henkilökohtaisesti, eivätkä ne voi vaikuttaa heihin.

6.10 Siten käsillä olevassa asiassa ei ole loukattu yleissopimusta.

Ilmoituksen tekijöiden huomautukset sopimusvaltion asiakysymyksiä koskevasta vastineesta

7.1 Huhtikuun 16. päivänä 2018 ilmoituksen tekijät esittivät huomautuksensa sopimusvaltion asiakysymyksiä koskevasta vastineesta.

7.2 Ilmoituksen tekijät väittävät, että KHO:n 26. syyskuuta 2011 ja 30. syyskuuta 2015 tekemät päätökset ovat merkittävästi vaikuttaneet saamelaiskäräjiin ja sen legitimizeettiin. KHO:n tulkinta saamelaisen määritelmästä on merkinnyt, ettei saamelaisten ja etnisten suomalaisten enää katsota eroavan toisistaan erityisen kulttuurinsa, etnisyytensä ja elinkeinonsuhteen.

7.3 Korkein hallinto-oikeus jätti soveltamatta *Kitok v. Ruotsi* -asiasta ilmenevää komitean tulkintaa yleissopimuksen 27 artiklasta. Kyseisessä asiassa komitea katsoi, että vähemmistön yksittäisen jäsenen oikeuden rajoittaminen on osoitettava kohtuullisesti ja objektiivisesti perustelluksi ja välttämättömäksi koko kyseisen vähemmistön elinvoimaisuuden ja hyvinvoinnin säilymisen kannalta¹⁴. Muiden kuin saamelaisten hyväksymisestä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon saattoi tulla ennakkotapaus, joka voi ainakin teoriassa johtaa 512 000 ei-saamelaisen merkitsemiseen vaaliluetteloon. Tämä merkitsisi sitä, että saamelaiskäräjät alkaisi vähitellen edustaa ei-saamelaisten etuja eikä enää varmistaisi saamelaisten kieli- ja kulttuuriperinnön säilymistä, mikä johtaisi vähitellen Suomen saamelaisten pakkosulauttamiseen. Hakemuksia saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkitsemiseksi on jo tehty seuraavia, vuonna 2019 pidettäviä vaaleja varten, monen saamelaisvastaisen järjestön tarjotessa etnisille suomalaisille apua merkinnän hakemiseen sekä viime kädessä valituksen tekemiseen korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Taloudellista intressiä saattaa olla siihen, että saamelaiskäräjien vaaliluetteloon saadaan

¹³ Yleiskommentti nro 25 – Oikeus ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon, äänioikeudet ja oikeus päästä yhdenvertaisina julkisiin virkoihin (25 artikla) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7), 2. kohta.

¹⁴ Ks. *Kitok v. Ruotsi* (CCPR/C/33/D/197/1985), 9.8 kohta.

sisällytetyksi suuri määrä ei-saamelaisia, jotta saamelaiskäräjät hyväksyisi laajamittaisia kaivos-, massaturismi- ja infrastruktuurihankkeita. Vaaliluettelon kokoonpanon muuttaminen saattaa tehdä saamelaiskäräjistä pelkän välineen, jolla toteutetaan maan hallituksen päätöksiä saamen kieleen ja kulttuuriin liittyvistä määrärahoista, toimintaperiaatteista ja hallituksen intresseistä sekä näitä koskevaa politiikkaa.

7.4 Saamelaiskäräjillä käydään jo nyt sisäistä kiistaa, sillä useimmat saamelaiskäräjien jäsenet eivät tunnusta yhtä jäsenistä saamelaiseksi. Kyseinen henkilö hyväksyttiin vaaliluettelon korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä vuonna 2011, ja hänet valittiin saamelaiskäräjille vuoden 2015 vaaleissa. Tämä on hämärtänyt saamelaiskäräjien roolia ja vaikuttanut sen julkiseen kuvaan ja legitimitettiin.

7.5 Ilmoituksen tekijät ovat eri mieltä siitä sopimusvaltion lausumasta, että KHO otti huomioon Suomen kansainväliset velvoitteet, erityisesti yleissopimuksen mukaiset velvoitteet. Vaikka KHO nojautuikin ratkaisujensa perusteissa CERD-komitean vuosien 2003 ja 2009 suosituksiin, se jätti huomiotta vuoden 2012 suositukset, joissa kritisoitiin KHO:n tulkintaa saamelaiskäräjälain 3 §:stä. KHO ei myöskään noudattanut CERD-komitean yleissuositusta nro 8. Suosituksen mukaan komitea, käsiteltyään sopimusvaltioiden raportit tavoista määrittää henkilöt tiettyjen rodullisten tai etnisten ryhmien jäseniksi, katsoi, ettei tällainen määrittäminen saa ilman vastakkaista perustetta perustua kyseisen henkilön itseidentifikaatioon. Käsillä olevassa tapauksessa oli ilmoituksen tekijöiden väittämän mukaan olemassa "vastakkainen peruste", joka liittyy saamelaisten elinvoimaisuuden ja hyvinvoinnin säilymiseen vähemmistönä.

7.6 KHO on hyväksynyt näyttöä, joka perustuu yksinomaan sopimusvaltion julkishallintoon, kuten seurakuntien jäsenrekistereihin ja valtion maakunta-arkistoihin, mutta kyseiset asiakirjat ovat epäluotettavia. Saamelaiskäräjälain 3 §:n noudattamisen kannalta tarkasteltuina KHO:n päätöksissä on ymmärretty väärin kielen merkitys saamelaiskulttuurissa, jossa kieli ei ole pelkästään viestinnän väline vaan kulttuurinen tekijä. Siten KHO on jättänyt äidinkiелensä kadottaneet mutta kulttuurinsa säilyttäneet etniset saamelaiset epäedulliseen asemaan. Suomessa jokaisella on oikeus opiskella saamen kieltä. Joillakin alueilla etniset suomalaiset ovat hakeneet lapsilleen saamen kielen opetusta. Tätä on käytetty perusteena saamelaisstatuksen saamiseksi. Komitean näkökannat *Lovelace v. Kanada* -asiassa¹⁵ perustuvat päätökseen, jonka mukaan henkilön on etniseen ryhmään kuuluakseen kuuluttava kyseiseen etnisyyteen (tai oltava adoptoitu kyseiseen kulttuuriin), ja hänen on myös pitänyt kasvaa kyseisessä vähemmistökulttuurissa sekä oppia sen perinteet ja kieli. Lisäksi henkilön on pystyttävä ylläpitämään tätä kulttuuria kyseisessä yhteisössä. Näitä perusteita kukaan KHO:n vaaliluettelon hyväksymä henkilö ei täyttänyt.

7.7 Korkein hallinto-oikeus voi myös kumota saamelaiskäräjien päätöksiä, jotka koskevat ei-saamelaisten merkitsemistä vaaliluettelon. Tämä loukkaa yleissopimuksen 1 artiklaa, koska se merkitsee puuttumista saamelaiskäräjien edustamien saamelaisten oikeuteen määrätä omasta jäsenyydestään.

7.8 Koska vaaliluettelon suhteen on tehty kompromisseja, ilmoituksen tekijät ovat ehdottaneet uuden saamelaismääritelmän hyväksymistä ja vaaliluettelon kokoamista uudelleen uuden määritelmän pohjalta. He pitävät kuitenkin hyvin ennenaikaisena arvioida tässä vaiheessa

¹⁵ *Lovelace v. Kanada* (CCPR/C/OP/1, s. 83), 15. kohta.

mahdollisen ehdotettavan saamelaiskäräjälain uudistusluonnoksen asianäkökohtia, eikä ole todennäköistä, että prosessi saataisiin päätökseen ennen seuraavia vaaleja. Ilmoituksen tekijät toteavat, että vuodesta 1996 alkaen on asetettu yhdeksän eri toimikuntaa selvittämään saamelaisten oikeuksia, mutta tulokset ovat jääneet hyvin vaatimattomiksi. Ilmoituksen tekijät katsovat myös, että esittämällä muutoksia saamelaiskäräjälakiin sopimusvaltio myöntää epäsuorasti, että korkeimman hallinto-oikeuden tulkinta lain 3 §:stä loukkasi yleissopimusta.

7.9 Vähemmistöihin kohdistuu nykyisin joukko uusia haasteita, jotka vaarantavat heidän yleissopimuksella turvatut oikeutensa ja ovat erilaisia kuin siinä 1960-luvun tilanteessa, jossa yleissopimus laadittiin. Tästä huolimatta yleissopimuksella on edelleenkin oma tehtävänsä suojehtaessa vähemmistöjen kulttuurista moninaisuutta ja perintöä rakenteelliselta sulauttamiselta.

Komitean käsittelemät asiat ja käsittely komiteassa

Tutkittavaksi ottamisen edellytysten käsittely

8.1 Ennen ilmoitukseen sisältyvien väitteiden käsittelyä komitean on työjärjestyksensä 93. säännön mukaisesti päätettävä, täyttääkö ilmoitus yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaiset tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

8.2 Komitea panee merkille sopimusvaltion perustelun, jonka mukaan kaksi saamelaiskäräjien jäsentä on tehnyt toisen ilmoituksen samasta asiasta CERD-komitealle. Komitea muistuttaa, että valinnaisen pöytäkirjan 5 artiklan 2 kappaleen a kohtaa sovellettaessa "sama asia" koskee samoja ilmoituksen tekijöitä, samoja tosiseikkoja ja samoja aineellisia oikeuksia. Komitea huomauttaa, että CERD-komitealle tehtyä ilmoitusta eivät tehneet samat henkilöt. Siksi komitea katsoo, ettei sama asia ole tutkittavana toisessa kansainvälisessä tutkinta- tai sovittelumenettelyssä valinnaisen pöytäkirjan artiklan 5 artiklan 2 kappaleen a kohdassa tarkoitetulla tavalla.

8.3 Komitea panee merkille sopimusvaltion väitteen, jonka mukaan saamelaiskäräjien nykyinen puheenjohtaja, Tiina Sanila-Aikio, on tehnyt omasta puolestaan toisen ilmoituksen samasta asiasta tälle komitealle. Komitea muistuttaa, että se katsoi 28. maaliskuuta 2017 kyseisen ilmoituksen täyttävän tutkittavaksi ottamisen edellytykset siltä osin kuin ilmoituksen tekijä oli tehnyt ilmoituksen omasta puolestaan. Siten kyseistä ilmoitusta eivät tehneet samat henkilöt.

8.4 Komitea panee merkille sopimusvaltion väitteen, jonka mukaan ilmoituksen tekijät eivät ole käyttäneet kaikkia mahdollisia kotimaisia oikeuskeinoja valinnaisen pöytäkirjan 5 artiklan 2 kappaleen b kohdassa tarkoitetulla tavalla. Komitea toteaa, että päätökset henkilöiden hyväksymisestä äänioikeutetuiksi vastoin vaalilautakunnan päätöstä teki korkein hallinto-oikeus, joka on hallintoasioissa ylin kansallinen muutoksenhakutuomioistuin. Komitea toteaa myös sopimusvaltion esittäneen, että kyseiseltä tuomioistuimelta itseltään voi hakea sen päätöksen purkamista ylimääräisenä muutoksenhakekeinona. Lisäksi komitea toteaa ilmoituksen tekijöiden esittäneen, ettei saamelaisilla yksilöinä ole mahdollisuutta osallistua prosessiin, joka koskee muiden henkilöiden hakemuksia vaaliluetteloön merkitsemisestä, joka on salassa pidettävä menettely, ja että ylimääräinen muutoksenhaku korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä on varattu kyseisen prosessin asianosaisille. Komitea toteaa myös ilmoituksen tekijöiden esittäneen, että saamelaiskäräjät haki korkeimman hallinto-oikeuden vuoden 2011 päätösten purkamista, mutta purkuhakemus hylättiin. Sopimusvaltio ei ole kiistänyt näitä väitteitä. Komitea katsoo

sopimusvaltion jättäneen osoittamatta, että ilmoituksen tekijöillä on ollut kohtuullisesti käytettävissään tehokas oikeuskeino. Siksi komitea katsoo, ettei valinnaisen pöytäkirjan 5 artiklan 2 kappaleen b kohta estä sitä käsittelemästä ilmoitusta.

8.5 Komitea panee merkille sopimusvaltion väitteen, jonka mukaan ilmoituksen tekijöiden väitteet muodostavat *actio popularis* -kanteen: että heidän väitteensä koskevat saamelaisten alkuperäiskansan oikeuksien välillistä tai jopa hypoteettista loukkaamista yleisesti. Komitea muistuttaa, että valinnaisen pöytäkirjan 2 artiklan mukaan ainoastaan yksityiset henkilöt, jotka väittävät jotakin yleissopimuksessa luetelluista oikeuksistaan loukatun, voivat tehdä ilmoituksia. Lisäksi komitea toteaa, että tekemällä ilmoituksen komitealle omasta puolestaan ilmoituksen tekijät tekevät sen saamelaisten alkuperäiskansan jäseninä ja saamelaiskäräjien vaaleissa äänioikeutettuina. Komitea toteaa, että ilmoituksen tekijöistä 22 on merkitty vaaliluetteloon ja kaksi heistä on saamelaiskäräjien jäseniä. Komitea toteaa lisäksi, että ilmoituksen tekijöistä kolmea, mukaan lukien kaksi norjalaista henkilöä, ei ole merkitty vaaliluetteloon. Koska ei ole väitetty, että kyseiset kolme ilmoituksen tekijää on jätetty vaaliluettelon ulkopuolelle vastoin heidän tahtoaan, eikä ole esitetty muuta tietoa heidän väitteidensä näyttämiseksi toteen, komitea ei voi päätellä, että korkeimman hallinto-oikeuden päätökset hyväksymisestä vaaliluetteloon, johon näitä kolme henkilöä ei ole merkitty ja johon merkitsemistä he eivät ole hakeneet, vaikuttaisivat heihin. Muiden 22:n – vaaliluetteloon merkityn – ilmoituksen tekijän osalta komitea katsoo, että saamelaiskäräjien toimintaa ja vaaleja koskevat kysymykset voivat vaikuttaa heihin yksilöinä. Siksi komitea katsoo, että kyseisillä 22:lla vaaliluetteloon merkityllä ilmoituksen tekijällä ei ole estettä tehdä ilmoitusta komitealle valinnaisen pöytäkirjan 1 artiklan mukaisesti siltä osin kuin he väittävät oikeuksiaan loukatun.

8.6 Mitä tulee ilmoituksen tekijöiden väitteeseen, joka perustuu yleissopimuksen 1 artiklaan, komitea palauttaa mieliin ratkaisukäytäntönsä, jonka mukaan ilmoituksen tekijä yksilönä ei voi valinnaisen pöytäkirjan perusteella väittää olevansa yleissopimuksen 1 artiklalla turvattun itsemääräämisoikeuden loukkauksen uhri, koska kyseinen artikla koskee kansoille sinänsä annettuja oikeuksia.¹⁶ Komitea muistuttaa myös, että valinnaisella pöytäkirjalla määrätään menettelystä, jossa yksilöt voivat väittää yksilöllisiä oikeuksiaan loukatun, ja etteivät yleissopimuksen 1 artiklan mukaiset oikeudet sisälly näihin yksilöllisiin oikeuksiin.¹⁷ Siksi komitea katsoo, että ilmoituksen tekijöiden väite yleissopimuksen 1 artiklan loukkaamisesta ei täytä valinnaisen pöytäkirjan 1 artiklan mukaisia tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Vaikkei komitealla olekaan valinnaisen pöytäkirjan perusteella toimivaltaa käsitellä ilmoitusta, jossa väitetään loukatun yleissopimuksen 1 artiklalla turvattua itsemääräämisoikeutta, komitea voi tarvittaessa tulkita 1 artiklaa määrittäessään, onko yleissopimuksen II ja III osissa turvattuja oikeuksia loukattu.¹⁸

8.7 Komitea panee merkille sopimusvaltion väitteen, jonka mukaan ilmoituksen tekijät eivät väitä yksilöllisiä oikeuksiaan loukatun, eivät ole osoittaneet väitettyjen yleissopimuksen loukkausten vaikuttaneen heihin välittömästi, eivät ole esittäneet asiakirjatodisteita väitteidensä tueksi ja ovat jättäneet näyttämättä väitteensä toteen. Kyseiset 22 ilmoituksen tekijää väittävät puolestaan, että

¹⁶ Ilmoitus nro 167/1984, *Ominayak ja Lubicon Lake Band v. Kanada*, 13.3 kohta.

¹⁷ Yleiskommentti nro 23: 27 artikla (Vähemmistöjen oikeudet), 3.1 kohta; ilmoitus nro 1457/2006, *Poma v. Peru*, komitean 27. maaliskuuta 2009 esittämät näkökannat, 6.3 kohta.

¹⁸ Ilmoitus nro 932/2000, *Guillot ja muut v. Ranska*, komitean 15. heinäkuuta 2002 esittämät näkökannat, 13.4 kohta; ilmoitus nro 547/1993, *Mahuika ja muut v. Uusi Seelanti*, komitean 27. lokakuuta 2000 esittämät näkökannat, 9.2 kohta.

KHO poikkesi konsensukseen perustuvasta lain tulkinnoista määrittäessään henkilön kuulumista saamelaisien alkuperäiskansaan, että tämä vaikutti jokaisen saamelaisen yleissopimuksen 26 artiklaan perustuvaan oikeuteen nauttia yhdenvertaisuutta lain edessä ja että KHO:n ratkaisut estivät saamelaisia nauttimasta yleissopimuksen 27 artiklalla turvattuja oikeuksiaan käyttää kieltään ja nauttia kulttuuristaan yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa. Lisäksi komitea panee merkille ilmoituksen tekijöiden väitteen, jonka mukaan KHO:n ratkaisut, joilla se hyväksyi yksityishenkilöiden äänioikeutta koskevat hakemukset vaalilautakunnan päätöksen vastaisesti, heikensivät saamelaiskäräjien edustuksellista arvoa ja vaikuttivat saamelaisien oikeuteen ottaa tehokkaasti osaa julkisten asioiden hoitoon. Komitean käsityksen mukaan näissä väitteissä vedotaan yleissopimuksen 25 artiklan mukaisiin oikeuksiin.

8.8 Komitea muistuttaa ratkaisukäytännöstään, jonka mukaan henkilön, joka väittää olevansa yleissopimuksella suojellun oikeuden loukkauksen uhri, on osoitettava, että sopimusvaltio on teollaan tai laiminlyönnillään jo heikentänyt hänen mahdollisuuksiaan käyttää tätä oikeuttaan tai että tällaisen heikentymisen välitön uhka on olemassa, ja hänen on perustettava väitteensä esimerkiksi voimassa olevaan lainsäädäntöön tai tuomioistuimen tai hallinnon päätökseen tai käytäntöön.¹⁹ Komitea toteaa, että ilmoituksen 22 tekijää ovat saamelaisien alkuperäiskansan jäseniä ja heillä on siinä ominaisuudessa sisäinen itsemääräämisoikeus ja oikeus nauttia omasta kulttuuristaan ja kielestään, myös yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa. Lisäksi on riidatonta, että saamelaiskäräjät on se instituutio, jonka sopimusvaltio on perustanut takaamaan saamelaisille kielellisen ja kulttuurisen itsehallinnon saamelaisien kotiseutualueella ja että saamelaiskäräjät voi tehdä aloitteita ja ehdotuksia valtion viranomaisille sekä antaa lausuntoja. Saamelaiskäräjien vaaliluettelon merkittynä henkilöinä ja kahtena saamelaiskäräjien jäsenenä ilmoituksen tekijät ovat pyrkineet käyttämään oikeutta ottaa osaa julkisten asioiden hoitoon välittömästi tai osallistamalla vapaasti valittujen edustajien kautta sekä äänestää ja tulla valituiksi rehellisissä, määräaikaissa saamelaiskäräjien vaaleissa.

8.9 Komitea toteaa, että saamelaiskäräjien vaalit toimitetaan joka neljäs vuosi, että saamelaiskäräjälain 21 §:n mukaan jokaisella 18 vuotta täyttäneellä saamelaisella on äänioikeus ja että saamelaiskäräjien vaaliluettelon on tällä hetkellä merkitty noin 6 000 äänioikeutettua. Komitea panee merkille myös ilmoituksen tekijöiden väitteen, jonka mukaan vuodesta 2011 alkaen tehdyillä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksillä muutettiin vaaliluettelon hyväksymisen virallisia sääntöjä ja siten estettiin saamelaisia alkuperäiskansana käyttämästä sisäistä itsemääräämisoikeuttaan ja jonka mukaan päätökset saattavat ainakin teoriassa johtaa siihen, että saamelaiskäräjien vaaliluettelon merkitään 512 000 ei-saamelaista. Lisäksi komitea panee merkille sen ilmoituksen tekijöiden lausuman, jota sopimusvaltio ei kiistä, että hakemuksia saamelaiskäräjien vaaliluettelon merkitsemiseksi on jo tehty vuonna 2019 pidettäviä vaaleja varten, monen saamelaisvastaisen järjestön tarjotessa etnisille suomalaisille apua merkinnän hakemiseen sekä viime kädessä valituksen tekemiseen korkeimmalle hallinto-oikeudelle, ja että taloudellista intressiä saattaa olla siihen, että saamelaiskäräjien vaaliluettelon saadaan sisällytetyksi suuri määrä ei-saamelaisia, jotta saamelaiskäräjät hyväksyisi laajamittaisia kaivos-, massaturismi- ja infrastruktuurihankkeita. Komitea katsoo, että saamelaiskäräjien vaaliluettelo koskevat kysymykset voivat vaikuttaa ilmoituksen 22 tekijään yksilöinä, koska niillä voi olla välittömiä

¹⁹ *Rabbae v. Alankomaat* (CCPR/C/117/D/2124/2011) (2017), 9.5 kohta, lainaus *Andersen v. Tanska* -asiasta, 6.4 kohta, ja ilmoitus nro 1879/2009, *A.W.P. v. Tanska*, komitean 1. marraskuuta 2013 esittämät näkökannat, 6.4 kohta.

vaikutuksia saamelaiskäräjien kykyyn edustaa saamelaisten alkuperäiskansaa ja suojella ilmoituksen tekijöiden oikeuksia ottaa osaa julkisten asioiden hoitoon kyseisen alkuperäisyhteisön jäsenenä. Siksi komitea katsoo, että saamelaiskäräjien vaaliluetteloa koskevat KHO:n ratkaisut voivat vaikuttaa ilmoituksen 22 tekijään saamelaisten alkuperäiskansan jäsenenä ja vaaliluetteloon merkittyinä.

8.10 Siten komitea katsoo, että tutkittavaksi ottamisen edellytysten kannalta ilmoituksen 22 tekijän väitteet on asianmukaisesti toteen näytetty ja ettei komitealla ole valinnaisen pöytäkirjan 1 artiklan perusteella estettä tutkia ilmoitusta sen tekijöiden yleissopimuksen 25, 26 ja 27 artiklaa koskevien väitteiden osalta.

8.11 Edellä sanotun huomioon ottaen komitea katsoo, että edellä mainittujen 22 ilmoituksen tekijän yleissopimuksen 25, 26 ja 27 artiklaan perustuvat väitteet täyttävät tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

Asiakysymysten käsittely

9.1 Komitea on käsitellyt ilmoituksen kaiken sen kirjallisen tietoaineksen perusteella, jonka osapuolet ovat komitean käytettäväksi antaneet, kuten valinnaisen pöytäkirjan 5 artiklan 1 kappaleessa edellytetään.

9.2 Komitea panee merkille ilmoituksen tekijöiden väitteet, joiden mukaan korkein hallinto-oikeus jätti noudattamatta lakia ja konsensukseen perustuvaa vaaliluettelon laatimisessa sovellettavaa saamelaisuuden määritelmää ja loukkasi siten yleissopimuksen 25 ja 27 artiklaa. Lisäksi ilmoituksen tekijät väittävät, että oikeuden päätökset heikensivät saamelaiskäräjien edustuksellista arvoa, mikä häytti heidän oikeuksiaan ottaa tehokkaasti osaa yleisten asioiden hoitoon ja käyttää sisäistä itsemääräämisoikeuttaan sekä vaikutti kielteisesti ilmoituksen tekijöiden ja saamelaiskansan oikeuteen käyttää kieltään ja nauttia kulttuuristaan yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa. Ilmoituksen tekijöiden mukaan nämä päätökset ovat lisänneet saamelaiskäräjien sisäistä hajaannusta siten, että saamelaiskäräjät on menettänyt tehokkuuttaan saamelaisten oikeuksien edistämässä ja suojelemisessa, ja näiden päätösten vuoksi saamelaisten edustus saamelaiskäräjien vaaliluettelossa on vaarassa edelleen heiketä, myös lähestyvissä vaaleissa. Ilmoituksen tekijät väittävät, että korkeimman hallinto-oikeuden soveltamat perusteet eivät olleet kohtuullisesti ja objektiivisesti perusteltuja, mikä loukkasi heidän yleissopimuksella turvattuja oikeuksiaan.

9.3 Yleissopimuksen 25 artiklan osalta komitea panee merkille sopimusvaltion perustelun, jonka mukaan korkeimman hallinto-oikeuden tekemästä tutkinnasta on säädetty lailla ja sopimusvaltio on toteuttanut kaikki toimenpiteet varmistaakseen, että kaikki äänioikeutetut pystyvät käyttämään tätä oikeutta kaikilta osin yleissopimuksen 25 artiklan mukaisesti. Sopimusvaltio väittää, että se kunnioittaa täysimittaisesti itseidentifikaatiota perusteena, jonka mukaan määritetään henkilöryhmän tai henkilön kuuluminen alkuperäiskansaan, CERD-komitean suositusten mukaisesti. Komitea panee myös merkille ilmoituksen tekijöiden väitteen, jonka mukaan sopimusvaltio ei ota huomioon CERD-komitean ilmaisemaa huolta siitä, ettei korkeimman hallinto-oikeuden hyväksymässä määritelmässä anneta riittävästi painoa saamelaisten oikeuksille määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti sekä heidän oikeudelleen

siihen, ettei heitä pakkosulauteta eikä heidän kulttuuriaan tuhota. Nämä oikeudet tunnustetaan YK:n alkuperäiskansojen oikeuksista annetun julistuksen 33 ja 8 artiklassa.²⁰

9.4 Komitea toteaa, että saamelaiskäräjälakia ollaan parhaillaan muuttamassa myös äänioikeuden määrittämisen perusteiden osalta. Lisäksi komitea toteaa ilmoituksen tekijöiden väittäneen, ettei tätä prosessia todennäköisesti saada päätökseen ennen seuraavia vaaleja ja että asiaa on yritetty tutkia useaan otteeseen mutta varsin niukoin tuloksin.

9.5 Komitea palauttaa mieliin, että sen yleissopimuksen 25 artiklaa koskevan yleiskommentin nro 25 mukaan sellaisten ehtojen, joita asetetaan mahdollisuudelle käyttää oikeuksia ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon välittömästi tai vapaasti valittujen edustajien kautta, äänestää ja tulla valituksi määräaikaisissa ja rehellisissä vaaleissa, olisi perustuttava objektiivisiin ja kohtuullisiin perusteisiin.²¹ Komitea palauttaa mieliin myös *Lovelace v. Kanada* -asiassa omaksumansa ratkaisukäytännön, jonka mukaan joissakin tapauksissa saattaa olla tarpeen määritellä alkuperäiskansaan kuuluvien henkilöiden ryhmä, jotta koko tietyn vähemmistön elinvoimaisuutta ja hyvinvointia pystyttäisiin suojelemaan.²² *Kitok v. Ruotsi* -asiassa komitea katsoi, että vähemmistön yksittäisen jäsenen oikeuden rajoittaminen on osoitettava kohtuullisesti ja objektiivisesti perustelluksi ja välttämättömäksi koko kyseisen vähemmistön elinvoimaisuuden ja hyvinvoinnin säilymisen kannalta.²³

9.6 Komitea palauttaa mieliin, että YK:n alkuperäiskansajulistuksen 33 artiklan mukaan ”alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti (...) ja oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen.” YK:n julistuksen 9 artiklan mukaan ”alkuperäiskansoilla ja niihin kuuluvilla yksilöillä on oikeus kuulua alkuperäisyhteisöön tai -kansakuntaan kyseisen yhteisön tai kansakunnan perinteiden ja tapojen mukaisesti. Tämän oikeuden käyttämisestä ei saa seurata minkäänlaista syrjintää.” Julistuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan ”alkuperäiskansoilla ja niihin kuuluvilla yksilöillä on oikeus siihen, ettei niitä pakkosulauteta eikä niiden kulttuuria tuhota.”

9.7 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.” Lisäksi komitea toteaa korkeimman hallinto-oikeuden lausuneen useimmissa tapauksissa yksiselitteisesti, ettei kyseinen henkilö täyttänyt mitään 3 §:ssä mainituista objektiivisista perusteista, mitä osapuolet eivät ole kiistäneet.

²⁰ CERD, Suomen 20.–22. määräaikaisraporttia koskevat päätelmät, CERD/C/FIN/CO/20–22 (23. lokakuuta 2012), 12. kohta.

²¹ Yleiskommentti nro 25 – Oikeus ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon, äänioikeudet ja oikeus päästä yhdenvertaisina julkisiin virkoihin (25 artikla) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7).

²² *Lovelace v. Kanada* (CCPR/C/OP/1, s. 83), 15. kohta.

²³ Ks. *Kitok v. Ruotsi* (CCPR/C/33/D/197/1985), 9.8 kohta.

9.8 Komitea palauttaa mieliin 27 artiklaa koskevan yleiskommenttinsa nro 23, jonka mukaan kulttuuristen oikeuksien käyttö ilmenee monissa eri muodoissa, kuten maavarojen käyttöön liittyvänä erityisenä elämäntapana, etenkin alkuperäiskansojen kohdalla. Kyseinen 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.²⁴ Komitea huomauttaa myös, että 27 artiklalla, tulkittuna YK:n alkuperäiskansajulistuksen ja yleissopimuksen 1 artiklan valossa, suojellaan alkuperäiskansojen luovuttamatonta oikeutta ”määrätä vapaasti poliittinen asemansa ja kehittää vapaasti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan”.²⁵ Yleissopimuksen 1 artikla ja sen täytäntöönpanoa koskevat vastaavat velvoitteet ovat yhteydessä muihin yleissopimuksen määräyksiin ja kansainvälisen oikeuden sääntöihin.²⁶

9.9 Komitea toteaa, että sopimusvaltion mukaan ilmoituksen tekijät eivät ole osoittaneet, millä tavoin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat välittömästi vaikuttaneet heihin. Komitea panee merkille myös ilmoituksen tekijöiden pyynnön, että komitea ottaisi huomioon heidän oikeuksiensa yksilölliset ja kollektiiviset ulottuvuudet. Tältä osin komitea palauttaa mieliin yleiskommenttinsa nro 23 yleissopimuksen 27 artiklan mukaisista vähemmistöjen oikeuksista. Yleisen huomautuksen mukaan näiden oikeuksien suojelulla on tarkoitus varmistaa kyseisten vähemmistöjen kulttuurisen, uskonnollisen ja sosiaalisen identiteetin säilyminen sekä jatkuva kehittyminen ja siten rikastuttaa koko yhteiskuntarakennetta. Tämän mukaisesti komitea huomauttaa, että näitä oikeuksia on suojeltava sellaisinaan ja ettei niitä pitäisi sekoittaa niihin muihin henkilökohtaisiin oikeuksiin, jotka yleissopimuksessa annetaan kaikille.²⁷ Lisäksi, vaikka 27 artiklalla suojellut oikeudet ovat yksilön oikeuksia, ne ovat vuorostaan riippuvaisia kyseisen ryhmän kyvystä ylläpitää kulttuuriaan, kieltään tai uskontoaan.²⁸ Komitea palauttaa myös mieliin, että YK:n alkuperäiskansajulistuksen johdannon mukaan ”alkuperäiskansoilla on kollektiivisia oikeuksia, jotka ovat välttämättömiä niiden olemassaololle, hyvinvoinnille ja kokonaisehitykselle kansoina”. Tämän huomioon ottaen komitea katsoo, että alkuperäiskansojen oikeuksien yhteydessä 25 ja 27 artiklalla on kollektiivinen ulottuvuus ja joitakin näistä oikeuksista voidaan nauttia ainoastaan yhdessä muiden kanssa. Alkuperäisyhteisön oikeuksia poliittiseen osallistumiseen ei nautita pelkästään yksilöllisesti silloin, kun on kyse sisäisestä itsemääräämisoikeudesta, josta määrätään 27 artiklassa, luettuna yleissopimuksen 1 artiklan valossa, ja kun pyritään säilyttämään yhteisön jäsenten oikeudet nauttia omasta kulttuuristaan tai käyttää omaa kieltään yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa. Siksi komitean on arvioidessaan yksilöllistä haittaa nyt käsiteltävänä olevan ilmoituksen yhteydessä otettava huomioon tämän haitan kollektiivinen ulottuvuus. Kun on kyse alkuperäisyhteisön äänioikeuden heikkenemisestä sisäisen itsemääräämisoikeuden yhteydessä, välittömästi yhteisöön kohdistuva haitta voi loukata jokaista yksittäistä yhteisön jäsentä. Ilmoituksen tekijät ovat alkuperäisyhteisön jäseniä, ja kaikki heidän vaateensa liittyvät heidän oikeuksiinsa siinä ominaisuudessa.

²⁴ Yleiskommentti nro 23: Vähemmistöjen oikeudet (27 artikla) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5) (1994), 7. kohta.

²⁵ Alkuperäiskansojen oikeuksista annetun YK:n julistuksen 3 artikla; 4 artikla (”Itsemääräämisoikeuttaan käyttäessään alkuperäiskansoilla on oikeus autonomiaan ja itsehallintoon asioissa, jotka liittyvät niiden sisäisiin ja paikallisiin asioihin sekä niiden itsehallintotehtävien rahoituskeinoihin.”). Ks. myös yleinen huomautus nro 12, 1 artikla (itsemääräämisoikeus) (1984), 2. kohta.

²⁶ Yleiskommentti nro 12, 2. kohta.

²⁷ Yleiskommentti nro 23, 9. kohta.

²⁸ Yleiskommentti nro 23, 6. kohta.

9.10 Komitea panee merkille ilmoituksen tekijöiden väitteet, joiden mukaan saamelaiskäräjien tehtävän vuoksi tehokas toiminta ja kyky edustaa saamelaisten näkemyksiä asianmukaisesti ovat olennaisia, jotta sopimusvaltio voi panna täytäntöön yleissopimuksen 25 ja 27 artiklan, ja saamelaiskäräjät on tärkeä väline saamelaisille niin yksilöinä kuin yhteisönä kyseisten oikeuksien nauttimiseksi ja käyttämiseksi. Komitea toteaa, että saamelaiskäräjien toimivaltaan kuuluu hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä huolehtia heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevista asioista, edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä sekä neuvotella kaikkien viranomaisten kanssa lukuisista asioista, jotka koskevat saamelaisia alkuperäiskansana tai saamelaisten kotiseutualueen kehitystä. Tämän mukaisesti komitea katsoo, että saamelaiskäräjät on se instituutio, jonka avulla sopimusvaltio varmistaa saamelaisten alkuperäisyhteisön jäsenten tehokkaan osallistumisen heihin vaikuttavaan päätöksentekoon. Siten 27 artiklassa määrätyt sopimusvaltion velvoitteet ovat riippuvaisia siitä tosiasiallisesta roolista, joka saamelaiskäräjillä voi olla päätöksenteossa, joka vaikuttaa saamelaisyhteisön jäsenten oikeuksiin nauttia omasta kulttuuristaan tai käyttää omaa kieltään yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa. Siksi saamelaiskäräjien vaaliprosessissa on varmistettava asianomaisten tehokas osallistuminen sisäisen itsemääräämisoikeuden toteuttamisprosessiin, mikä on välttämätöntä koko alkuperäisyhteisön elinvoimaisuuden ja hyvinvoinnin säilymisen kannalta. Yleissopimuksen 25 artiklan mukaisesti komitea katsoo myös, että sellaisten lailla säädettyjen rajoitusten, jotka vaikuttavat saamelaisten alkuperäisyhteisön jäsenten oikeuteen saada tehokas edustus saamelaiskäräjille, on oltava kohtuullisesti ja objektiivisesti perusteltuja sekä yhdenmukaisia muiden yleissopimuksen määräysten kanssa, mukaan lukien alkuperäiskansoihin liittyvät sisäisen itsemääräämisoikeuden periaatteet.

9.11 Käsiteltävänä olevassa asiassa ilmoituksen 22 tekijää ovat saamelaiskansan jäseniä ja osallistuvat vaaliprosessiin. Komitea toteaa ilmoituksen tekijöiden kiistatta esittäneen, että korkeimman hallinto-oikeuden päätökset ovat vuodesta 2011 alkaen poikenneet siitä saamelaiskäräjälain 3 §:n konsensustulkinnasta, jota on noudatettu määritettäessä kuulumista saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Korkein hallinto-oikeus on erityisesti jättänyt useimmissa tapauksissa huomiotta vaatimuksen vähintään yhden objektiivisen perusteen täyttymisestä ja turvautunut sen sijaan ”kokonaisarvioon” siitä, onko henkilö itse ”vahvoin” näkemyksin pitänyt itseään saamelaisena, ja on siten loukannut saamelaisten kykyä käyttää saamelaiskäräjien välityksellä saamelaisten itsemääräämisoikeuden keskeistä ulottuvuutta määritettäessä, ketkä ovat saamelaisia. Komitea panee merkille myös ilmoituksen tekijöiden väitteet, joiden mukaan saamelaisten edustus vaaliluetteloissa on vaarassa edelleen heikentyä lähitulevaisuudessa (7.3 kohta). Komitea katsoo, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut vaikuttivat edellä mainittujen 22 ilmoituksen tekijän ja heidän saamelaisyhteisönsä oikeuksiin 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 kuulumisen saamelaiskäräjien vaaliluetteloon määräytyy, korkeimman hallinto-oikeuden tulkinta ei perustunut kohtuullisiin ja objektiivisiin perusteisiin. Siksi komitea katsoo, että sen käsiteltävänä olevat tosiseikat loukkaavat ilmoituksen tekijöiden oikeuksia, joista määrätään 25 artiklassa, luettuna yksin ja yhdessä 27 artiklan kanssa sekä tulkittuna yleissopimuksen 1 artiklan valossa.

9.12 Todettuaan sopimusvaltion loukanneen 25 artiklaa, luettuna yksin ja yhdessä 27 artiklan kanssa, komitea ei pidä tarpeellisenä tutkia ilmoituksen tekijöiden muita yleissopimukseen perustuvia vaateita.

10. Edellä sanotun perusteella komitea, yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan 5 artiklan 4 kappaleen mukaisesti toimien, katsoo, että sen käsiteltävänä olevat tosiseikat osoittavat loukatun yleissopimuksen 25 artiklaa, luettuna yksin ja yhdessä 27 artiklan kanssa.

11. Yleissopimuksen 2 artiklan 3 kappaleen a kohdan mukaisesti sopimusvaltio on velvollinen tarjoamaan ilmoituksen tekijöille tehokkaan oikeuskeinon. Tämä edellyttää, että sopimusvaltio antaa täysimittaisen hyvityksen yksilöille, joiden yleissopimuksella turvattuja oikeuksia on loukattu. Siten sopimusvaltio on velvollinen muun muassa arvioimaan uudelleen saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n varmistukseen, että edellytykset äänioikeudelle saamelaiskäräjien vaaleissa määritellään ja niitä sovelletaan kunnioittaen saamelaisten oikeutta käyttää sisäistä itsemääräämisoikeuttaan yleissopimuksen 25 ja 27 artiklan mukaisesti. Sopimusvaltio on myös velvollinen ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimiin estääkseen vastaavat loukkaukset tulevaisuudessa.

12. Pitäen mielessä, että sopimusvaltio on valinnaisen pöytäkirjan osapuoleksi tulemalla tunnustanut komitean toimivallan ratkaista, onko yleissopimusta loukattu, ja että sopimusvaltio on yleissopimuksen 2 artiklan mukaisesti sitoutunut takaamaan jokaiselle alueellaan olevalle ja oikeuspiiriinsä kuuluvalla yksilöllä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet sekä tarjoamaan tehokkaan ja täytäntöönpanokelpoisen oikeuskeinon, kun on todettu loukkauksen tapahtuneen, komitea pyytää saada sopimusvaltiolta 180 päivän kuluessa tiedot niistä toimista, joihin on ryhdytty komitean näkökantojen panemiseksi täytäntöön. Lisäksi sopimusvaltiota pyydetään julkaisemaan nämä näkökannat ja levittämään niitä laajalti sopimusvaltion virallisilla kielillä, myös varmistaen niiden saatavuuden saamelaisten alkuperäisyhteisön jäsenille.

Olivier de Frouvillen henkilökohtainen (täydentävä) mielipide.

1. Olen yhtä mieltä komitean tässä asiassa antamasta ratkaisusta, jonka mukaan kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 25 artiklaa on loukattu sekä yksin että yhdessä 27 artiklan kanssa ja tulkittuna 1 artiklan valossa.

2. Päätös tämän asian käsiteltäväksi ottamisesta merkitsee tärkeitä tarkennuksia komitean asiassa N:o 2668/2015, Tiina Sanila-Aikio vastaan Suomi, aiemmin tekemään ratkaisuun. Komitea toteaa 28. maaliskuuta 2017 tekemässään ratkaisussa, että esittäessään ilmoituksen omissa nimissään laatija on saattanut asian komitean käsiteltäväksi saamelaisten alkuperäiskansan jäsenenä ja Saamelaiskäräjien, joiden puheenjohtajana hän toimii, jäsenenä. Komitea katsoo, että kaikki Saamelaiskäräjien toimintaan ja saamelaiskäräjävaaleihin liittyvät ongelmat voisivat koskea häntä tässä ominaisuudessa. Lisäksi komitea toteaa jäljempänä samassa ratkaisussa, että Suomen valtion instituutioiden päätöksillä, jotka vaikuttavat Saamelaiskäräjien kokoonpanoon ja saamelaisten tasavertaiseen edustukseen, voi olla vaikutuksia saamelaisyhteisön jäsenten oikeuteen harjoittaa omaa kulttuurielämäänsä ja käyttää omaa kieltään ryhmän muiden jäsenten kanssa sekä heidän oikeuteensa yhdenvertaisuuteen lain edessä. Päätös käsiteltäväksi ottamisesta perustui siten kaksinkertaisen syy-yhteyden tunnustamiseen: sellainen vallitsee sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen ja Saamelaiskäräjien kokoonpanon ja toiminnan kesken että Saamelaiskäräjien kokoonpanon ja toiminnan ja yleissopimuksen 27 artiklaan perustuvien saamelaisten oikeuksien kesken. Laatijan esittämässä perusteluissa ei kuitenkaan osoitettu selvästi tätä kaksinkertaista syy-yhteyttä, ja komitean ratkaisu jäi yhtä varovaiseksi. Siinä ei osoitettu, miten itsemääräämisoikeuden periaatteen soveltaminen oli tosiasiallisesti vaikuttanut merkittävästi vaaliluettelon sisältöön, eikä varsinkaan sitä, miten se oli vaikuttanut Saamelaiskäräjien koostumukseen tai toimintaan. Millään konkreettisella esimerkillä ei osoitettu, että yksittäistapauksessa nämä vaaliluettelon sisällössä tapahtuneet muutokset olisivat vaikuttaneet niihin oikeuksiin, joita saamelaisilla on 27 artiklan johdosta. Komitea ei siten selittänyt selvästi, millä perusteella laatija voi väittää olevansa yleissopimuksen 25, 26 tai 27 artiklasta johtuvien oikeuksien loukkauksen uhri. Nyt tehdyllä päätöksellä käsiteltäväksi ottamisesta korjataan jälkikäteen kyseinen perustelujen puuttuminen.

3. Ensinnäkin siinä keskitytään perustellusti yleissopimuksen 25 artiklaan perustuviin väitteisiin. Asia liittyy nimittäin ennen muuta oikeuteen ottaa osaa saamelaisten yleisten asioiden hoitoon alkuperäiskansaansa kuulumisen perusteella – mikä antaa lisäksi täyden oikeutuksen KP-sopimuksen 25 artiklan tulkintaan yhdessä 27 artiklan mutta myös 1 artiklan kanssa. Koko asiassa on kyse saamelaisten oikeudesta määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti sekä heidän oikeudestaan määrittää toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen, jotka tunnustetaan alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan Yhdistyneiden kansakuntien julistuksen 33 artiklassa. 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 ratkaisuissaan KHO ei ole soveltanut oikein kansallista lainsäädäntöä, jossa mainitaan kuitenkin selvästi objektiivinen kuuluvuus-kriteeri, 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 toimielinympäristössä, jonka

tehtävänä on taata heidän KP-sopimuksen 27 artiklassa taatut oikeutensa alkuperäiskansan jäseninä.

4. Lisäksi päätös käsiteltäväksi ottamisesta selventää syy-yhteyttä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen ja saamelaisten poliittisten oikeuksien välillä. Komitea panee 8.1 kohdassa merkille laatijan väitteen, jonka mukaan itseidentifikaation kriteeri voi mahdollisesti johtaa siihen, että vaaliluetteloon sisällytetään 512 000 henkeä, joita Saamelaiskäräjät ei tunnusta saamelaisiksi. Komitea ottaa niin ikään huomioon sen huolestuttavan väitteen, jota osapuolena oleva valtio ei ole kiistänyt ja jonka mukaan saamelaisvastaiset järjestöt kampanjoivat ja avustavat ei-saamelaisia jättämään hakemuksia tunnustamiseksi ja hyväksymiseksi vaaliluetteloihin taustalla vaikuttavien taloudellisten intressien vuoksi. Nämä tosiseikat ovat mielestäni perusteluja sille, että komitean tunnustamat 22 laatijaa on katsottava ainakin mahdollisiksi ”uhreiksi”.
