

Yhdistyneet kansakunnat
CERD/C/106/D/59/2016

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva
kansainvälinen yleissopimus

2.6.2022

Editoimaton versio

Rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea

**Yleissopimuksen 14 artiklan mukainen komitean ratkaisu valituksesta
nro 59/2016*, ****

<i>Valittajat:</i>	Anne Nuorgam ja muut, edustajanaan tri Martin Scheinin
<i>Väitetyt uhrin:</i>	Valittajat
<i>Sopimusvaltio:</i>	Suomi
<i>Valituksen tekopäivä:</i>	14. maaliskuuta 2016 (esitetty ensimmäisen kerran)
<i>Ratkaisun antamispäivä:</i>	22. huhtikuuta 2022
<i>Viittaukset asiakirjoihin:</i>	Komitean työjärjestyksen 91. säännön mukaisesti tehty päätös, joka annettiin sopimusvaltiolle tiedoksi 18. tammikuuta 2017 (ei asiakirjan muodossa)
<i>Asia:</i>	Äänioikeus Saamelaiskäräjien vaaleissa; yhdenvertaisuus kulttuuristen oikeuksien nauttimisessa
<i>Menettelykysymykset:</i>	Komitean toimivalta; uhrin asema; kaikkien kansallisten oikeussuojakeinojen käyttäminen
<i>Asiakysymykset: Yleissopimuksen artikkelit:</i>	Etniseen alkuperään perustuva syrjintä 1 artikla sekä 5 artiklan a, c ja e alakohta

* Komitea hyväksyi ratkaisun 106. istunnossaan (11.–29. huhtikuuta 2022).

** Valituksen tutkimiseen osallistuivat seuraavat komitean jäsenet: Sheikha Abdulla Ali Al-Misnad, Nouredine Amir, Michal Balcerzak, Chinsung Chung, Bakari Sidiki Diaby, Ibrahima Guissé, Gun Kut, Gay McDougall, Vadii Rayess, Verene Albertha Shepherd, Stamatia Stavriniaki, Mazalo Tebie, Faith Dikeledi Pansy Tlakula, Eduardo Ernesto Vega Luna ja Yeung Kam John Yeung Sik Yuen.

1.1 Maaliskuun 14. päivänä 2016 päivätyn valituksen 23 tekijää ovat Anne Nuorgam (valtionraajat ylittävän Saamelaisneuvoston ihmisoikeusosaston johtaja); (nimilista poistettu). Valittajat väittävät Suomen valtion loukanneen niitä oikeuksia, jotka heille kuuluvat yleissopimuksen 1 artiklan sekä 5 artiklan a, c ja e alakohdan perusteella. Heitä edustaa Martin Scheinin. Kaikki valittajat kuuluvat saamelaisten alkuperäisyhteisöön. Suomi on antanut yleissopimuksen 14 artiklan mukaisen selityksen 16. marraskuuta 1994.

1.2 Toukokuun 7. päivänä 2018 komitea teki päätöksen valituksen tutkittavaksi ottamisesta yleissopimuksen 14 artiklan ja työjärjestyksensä 94. säännön perusteella. Lisätietoja asian tosiseikoista, valittajien vaatimuksista, valituksen tutkittavaksi ottamista koskevista osapuolten vastineista ja komitean päätöksestä ottaa asia tutkittavaksi on komitean päätöksessä *Nuorgam ja muut v. Suomi* (CERD/C/95/D/59/2016).

Valittajien esittämät tosiseikat

2.1 Valitus koskee oikeuden päätösten sarjaa, joka liittyy Saamelaiskäräjien vaaliluetteluun. Laissa saamelaiskäräjistä (974/1995), jäljempänä "saamelaiskäräjälaki", määritellään Saamelaiskäräjien toiminta ja toimivalta. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan Saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa Saamelaiskäräjät voi tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja (5 § 2 mom.). Lain 9 § kuuluu seuraavasti:

(a) "Viranomaiset neuvottelevat Saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla

vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten 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; (10.6.2011/626)
- (4) saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta;
- (5) saamenkielisen ja saamen kielen kouluopetuksen sekä sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämistä; taikka
- (6) muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa.

(b) Neuvotteluvaihtoiteen täyttämiseksi asianomaisen viranomaisen on varattava Saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja neuvotella asiasta. Tilaisuuden käyttämättä jättäminen ei estä viranomaista jatkamasta asian käsittelyä."

2.2 Valittajien mukaan saamelaiskäräjälain 3 § sisältää määritelmän siitä, kenet on katsottava saamelaiseksi, jolla on äänioikeus Saamelaiskäräjien vaaleissa: "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." Valittajat korostavat 3 §:n sanamuodon tarkoittavan, että johdantokappaleen vaatimus, jonka mukaan henkilön on pidettävä itseään saamelaisena, yhdistetään johonkin niistä kolmesta objektiivisesta edellytyksestä, joista säädetään pykälän 1, 2 ja 3 kohdassa.

2.3 Vuoden 2015 vaalien yhteydessä Saamelaiskäräjien hallitukselle ja tämän jälkeen korkeimmalle hallinto-oikeudelle valitettiin 182:sta Saamelaiskäräjien toimivaltaisen elimen, vaalilautakunnan, päätöksestä, jolla lautakunta oli hylännyt hakemuksen henkilön merkitsemisestä vaaliluetteloon. Syyskuun 30. päivänä 2015 korkein hallinto-oikeus päätti vastoin vaalilautakunnan ja Saamelaiskäräjien hallituksen päätöstä, että 93 valittajaa oli merkittävä vaaliluetteloon.¹ Valittajien mukaan oikeuden päätös uuden äänioikeutetun merkitsemisestä vaaliluetteloon perustui ainakin 53 päätöksessä kaikista 93:sta "kokonaisharkintaan" ilman näyttöä siitä, että kyseinen henkilö täytti jonkin kolmesta saamelaiskäräjälain 3 §:n mukaisesta objektiivisesta edellytyksestä. Muissa tapauksissa uusi äänioikeutettu

¹ Valittajien mukaan kyseiset 93 henkilöä otettiin vaaliluetteloon 93 eri päätöksellä. Heidän mukaansa näistä päätöksistä vain neljä julkaistiin korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjassa ja muihin 89 päätökseen viitataan korkeimman hallinto-oikeuden lehdistötiedotteessa.

määrättiin merkittäväksi vaaliluetteloon sillä perusteella, että hänellä oli jokin perheside henkilöön, joka oli merkitty vaaliluetteloon vuonna 2011 niin ikään korkeimman hallinto-oikeuden "kokonaisharkinnan" perusteella.

2.4 Marraskuun 18. päivänä 2015 Saamelaiskäräjien hallitus päätti yksityishenkilöiden, muun muassa valittajien, pyynnöstä, että oli järjestettävä uudet vaalit, koska se katsoi korkeimman hallinto-oikeuden päätösten vääristäneen saamelaisten tahtoa. Jotkut 93:sta äänioikeutettujen luetteloon merkitystä henkilöstä valittivat Saamelaiskäräjien hallituksen päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tammikuun 13. päivänä 2016 korkein hallinto-oikeus kumosi Saamelaiskäräjien hallituksen päätöksen uusien vaalien järjestämisestä. Siten 7. lokakuuta 2015 ilmoitetut vaalien tulokset jäivät lainvoimaisiksi.

Valitus

3.1 Valittajien mukaan Suomen valtio on loukannut sekä heidän oikeuksiaan että heidän edustamiensa järjestöjen jäsenten oikeuksia, kun on kyse kaikista näistä henkilöistä saamelaisten alkuperäiskansan yksittäisinä jäseninä. Saamelaiset kuuluvat yleissopimuksen soveltamisalaan etniseltä alkuperältään erillisenä ryhmänä, jonka jäseniä asuu sekä Suomessa että laajemmalla maantieteellisellä alueella, johon kuuluu alueita Norjasta, Venäjän federaatiosta ja Ruotsista. Valittajat väittävät, että ne 93 päätöstä, jotka korkein hallinto-oikeus teki 30. syyskuuta 2015, sekä korkeimman hallinto-oikeuden 13. tammikuuta 2016 tekemä päätös (jäljempänä "päätökset") loukkaavat yleissopimuksen 1 artiklaa. Näillä päätöksillä on se vaikutus, että ne mitätöivät tai rajoittavat sekä valittajien että heidän edustamiensa järjestöjen kaikkien jäsenten ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tasapuolista tunnustamista, nauttimista tai harjoittamista poliittisella, taloudellisella, sosiaalisella, sivistyksellisellä tai jollakin muulla julkisen elämän alalla, kun on kyse näistä henkilöistä yksilöiden muodostamana ryhmänä.

3.2 Valittajat väittävät lisäksi, että korkeimman hallinto-oikeuden päätöksillä on merkittävästi mitätöity saamelaisten kielellistä ja kulttuurista itsehallinto-oikeutta. He katsovat, että nämä päätökset, joilla muita kuin Saamelaiskäräjien vaalilautakunnan saamelaisiksi tunnustamia henkilöitä on otettu Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, ovat edistäneet sellaisten henkilöiden tunnustamista äänioikeutetuiksi, jotka eivät ole kaikilta osin sitoutuneet puolustamaan saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana vaan pikemminkin tukevat sopimusvaltion kantoja Saamelaiskäräjillä. Valittajat katsovat, että tämä asiointi johtaa vähitellen saamelaisten pakkosulauttamiseen valtaväestöön vastoin yleissopimuksen 1 artiklaa sekä Suomen perustuslain 17 §:n 3 momenttia ja 121 §:n 4 momenttia,² joiden tarkoituksena on puuttua kautta historian

² Perustuslain 17 §:n 3 momentti: "Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla." Perustuslain 121 §:n 4 momentti: "Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään."

jatkuneisiin saamelaisten syrjintään, riistoon ja muita huonompaan asemaan.³ Riskiä saamelaisten pakkosulauttamisesta suomalaisväestöön pahentaa se, että saamelaiset ovat lukumäärältään vähemmistönä jopa saamelaisten kotiseutualueella.⁴ Valituksen mukaan esimerkki tästä nähtiin vuonna 2015, kun Suomen hallitus antoi eduskunnalle ehdotuksen laiksi Metsähallituksesta ja poisti ehdotuksesta kaikki säännökset, joiden tarkoituksena oli ollut suojella saamelaisia sellaiselta metsätaloudelta ja muulta kaupalliselta toiminnalta, jossa käytetään julkisessa omistuksessa olevia maa- ja vesialueita saamelaisten kotiseutualueella. Valittajat katsovat tämän osoittavan, miten tärkeää on suojella saamelaisia itsehallinnollisen ja voimakasäänisen edustuselimen avulla.

3.3 Valittajat katsovat, että päätökset loukkaavat niitä sopimusvaltion velvoitteita, joista määrätään yleissopimuksen 5 artiklan a, c ja e alakohdassa. Yleissopimuksen 5 artiklan a alakohdan osalta he väittävät, että poikkeamalla saamelaiskäräjälain 3 §:n sanamuodosta korkein hallinto-oikeus on jättänyt huomiotta vaatimukset laillisuudesta, ennustettavuudesta, mielivallan kiellosta ja yhdenvertaisuudesta. Valittajien mukaan päätökset ovat loukanneet heidän oikeuttaan yhtäläiseen kohteluun tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimissä (yleissopimuksen 5 artiklan a alakohda). Korkeimman hallinto-oikeuden "kokonaisharkinnan" epämääräisyyden vuoksi päätökset ovat johtaneet mielivaltaan ja syrjintään, koska samanlaisia tapauksia on kohdeltu keskenään eri tavoin eikä merkittäviä eroja eri tilanteiden välillä ole otettu huomioon, kun äänioikeudet on annettu kymmenille henkilöille, jotka eivät täytä yhtäkään saamelaiskäräjälaissa säädetyistä kolmesta edellytyksestä. Koska samana päivänä, 30. syyskuuta 2015, annettiin lisäksi 89 päätöstä, joilla evättiin henkilön merkitseminen vaaliluetteloon, ne 93 päätöstä, joilla henkilöitä hyväksyttiin vaaliluetteloon, ovat syrjiviä ja mielivaltaisia. Joukossa on tapauksia, joissa esimerkiksi sisaruksille on annettu sisällöltään päinvastaiset päätökset. Enontekiön kunnassa kaikki sukunimeltään Vieltojärvi-nimiset valittajat hyväksyttiin vaaliluetteloon, kun taas Keskitalo-nimisten hakemukset hylättiin, vaikka näillä kahdella perheellä on yhteinen sukuhistoria.

3.4 Valittajat väittävät myös, että sopimusvaltio on loukannut yleissopimuksen 5 artiklan c alakohtaa, koska valtion puuttuminen Saamelaiskäräjien toimintaan liittyy välittömästi saamelaisten poliittiseen osallistumiseen saamelaisten keskeisimmän itsehallintoelimen vaalien välityksellä. Valittajat väittävät, että vaikka ne saamelaiset, jotka ovat Suomen kansalaisia, saavat äänestää valtakunnallisissa eduskuntavaaleissa, he muodostavat niin pienen vähemmistön, ettei Suomen eduskunnassa ole yhtään saamelaistedustajaa. Siksi Saamelaiskäräjien vaalit ovat yksi ainoista keinoista, joilla saamelaiset voivat nauttia oikeuksiaan osallistua julkisten asioiden hoitoon.

³ Valittajat viittaavat komitean yleissuositukseen nro 23 (3–4 kohta), jonka mukaan alkuperäiskansoja on syrjitty, niiltä on riistetty ihmisoikeuksia ja perusvapauksia ja syrjintä ja riisto jatkuvat edelleen. Suosituksen mukaan alkuperäiskansojen kulttuurisen ja historiallisen identiteetin säilyminen on siten ollut vaarassa ja on sitä edelleen.

⁴ Valittajat toteavat, että Suomen lain mukaan Suomen pohjoisimmassa osassa on saamelaisten kotiseutualue, joka käsittää Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat sekä Sodankylän kunnan pohjoisosan.

3.5 Valittajat katsovat myös, että päätökset ovat loukanneet heille yleissopimuksen 5 artiklan e alakohdassa turvattuja oikeuksia, koska Saamelaiskäräjien edustajanpaikkojen vähittäinen siirtyminen suomalaisen valtaväestön edustajille häiritseisi saamelaisten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien käyttämistä ja nauttimista sekä Suomessa että valtakunnanrajan toisella puolella olevilla saamelaisten asuinalueilla. Valittajat väittävät, että etusijan antaminen "kokonaisharkinnalle" saamelaiskäräjälain 3 §:n sijasta on merkinnyt etäännyttämistä saamen kielestä ja että heidän kielellisiä oikeuksiaan on siten loukattu, ottaen huomioon erityisesti saamen kielen merkitys valtionrajan ylittävän saamelaisten yhteenkuuluvuuden päätekijänä. Näin ollen he katsovat, että yleissopimuksen 5 artiklan e alakohdalla turvattuja kielellisiä oikeuksia on loukattu.

3.6 Valittajat katsovat lisäksi, että korkein hallinto-oikeus on 30. syyskuuta 2015 tekemillään päätöksillä kieltäytynyt tunnustamasta aiemmissa päätöksissään vuonna 2011 tekemäänsä virhettä. Valittajat viittaavat komitean vuoden 2009 loppupäätelmiin, joissa komitea suositteli, että sopimusvaltio antaisi aiempaa enemmän asianmukaista painoa kyseisten henkilöiden itseidentifikaatiolle, komitean yleissuosituksen nro 8 (1990) mukaisesti.⁵ Valittajien mukaan korkein hallinto-oikeus ymmärsi yleissuosituksen nro 8 väärin tehdessään vuoden 2011 päätöksiä. Sen sijaan, että korkein hallinto-oikeus olisi näissä päätöksissä soveltanut väljästi saamelaiskäräjälain 3 §:n kolmea vaihtoehtoista edellytystä, joiden perusteella henkilö voidaan tunnustaa saamelaiseksi, se poikkesi laista joissakin tapauksissa ja sovelsi sekä lain että saamelaisten oman näkemyksen sijasta "kokonaisharkintaa", minkä vuoksi jotkut suomalaisen valtaväestön jäsenet merkittiin äänioikeutetuiksi Saamelaiskäräjien vaaleissa. Komitea nosti tämän virheen esiin vuoden 2012 loppupäätelmässään, joiden mukaan se oli huolestunut siitä, ettei korkeimman hallinto-oikeuden omaksumassa saamelaisen määritelmässä anneta riittävästi painoa saamelaisten oikeuksille, jotka tunnustetaan Yhdistyneiden kansakuntien julistuksessa alkuperäiskansojen oikeuksista: itsemääräämisoikeudelle (3 artikla), erityisesti saamelaisten oikeudelle määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti (33 artikla) ja saamelaisten oikeudelle siihen, ettei heitä pakkosulauteta eikä heidän kulttuuriaan tuhota (8 artikla) (yleissopimuksen 5 artikla). Komitea suositteli myös, että määritelmässään, kenellä on oikeus äänestää jäseniä Saamelaiskäräjille, sopimusvaltio antaa asianmukaisen painon saamelaisten oikeuksille määrätä itsenäisesti asemastaan Suomessa, määrätä omasta jäsenyydestään ja olla joutumatta pakkosulauttamisen kohteeksi.⁶

Komitean päätös tutkittavaksi ottamisesta

4. Toukokuun 7. päivänä 2018 komitea teki yleissopimuksen 14 artiklan ja työjärjestyksensä 94. säännön mukaisesti päätöksen siitä, voitiinko valitus ottaa tutkittavaksi. Ensinnäkin komitea katsoi, että yleissopimuksen 14 artiklan 1 kohta

⁵ Ks. CERD/C/FIN/CO/19, 13. kohta.

⁶ Ks. CERD/C/FIN/CO/20–22, 12. kohta.

esti komiteaa käsittelemästä Norjassa, Venäjän federaatiossa ja Ruotsissa asuvien valittajien vaatimuksia niin yksilöiden kuin henkilöryhmienkin osalta. Komitea katsoi myös, että vaikka samoihin tosiseikkoihin liittyvä valitus oli käsiteltävänä ihmisoikeuskomiteassa, sopimusvaltion yleissopimuksen 14 artiklaan tekemä varauma ei estänyt komiteaa tutkimasta sille tehtyä valitusta, koska valituksen olivat tehneet eri henkilöt. Komitea katsoi myös, että valittajat olivat käyttäneet kaikki yleissopimuksen 14 artiklan 7 kohdan a alakohdassa edellytetyt kotimaiset oikeuskeinot. Lisäksi komitea katsoi, että sopimusvaltion instituutioiden tekemät päätökset, jotka vaikuttavat Saamelaiskäräjien kokoonpanoon ja saamelaisten yhdenvertaiseen edustukseen, voivat vaikuttaa välittömästi saamelaisyhteisön yksittäisten jäsenten ja saamelaisryhmien kansalaisoikeuksiin ja poliittisiin oikeuksiin sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin yleissopimuksen 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Komitea päätti, että valitus voidaan ottaa tutkittavaksi sopimusvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvien valittajien osalta yksilöinä. Komitea pyysi osapuolia antamaan kirjalliset vastineensa ja kommenttinsa valituksen asiasisällöstä. Lisätietoja asian tosiseikoista, valittajien vaatimuksista, valituksen tutkittavaksi ottamista koskevista osapuolten vastineista ja komitean päätöksestä ottaa asia tutkittavaksi on komitean päätöksessä *Nuorgam ja muut v. Suomi* (CERD/C/95/D/59/2016).

Sopimusvaltion vastine asiasisällöstä

5.1 Sopimusvaltio antoi vastineensa valituksen asiasisällöstä 29. elokuuta 2018.

5.2 Sopimusvaltio toistaa valituksen tutkittavaksi ottamista koskevat perustelunsa. Sopimusvaltio toistaa, että valitus on ryhmäkanteen (*actio popularis*) luonteinen, etteivät valittajat ole osoittaneet päätösten vaikuttaneen heihin välittömästi, etteivät he ole käyttäneet kaikkia kotimaisia oikeuskeinoja, koska eivät olleet osapuolina valituksessa tarkoitetuissa oikeudenkäynneissä korkeimmassa hallinto-oikeudessa, ja ettei komitealla ole toimivaltaa käsitellä uudelleen korkeimman hallinto-oikeuden jo tutkimia tosiseikkoja, varsinkaan käsillä olevassa asiassa, jossa valituksen osapuolina ei ole yhtäkään niistä asianosaisista, joita korkeimman hallinto-oikeuden päätökset koskevat.

5.3 Sopimusvaltio palauttaa mieliin asian tosiseikat ja selostaa korkeimman hallinto-oikeuden 13. tammikuuta 2016 tekemän päätöksen perusteluja. Tällä päätöksellä korkein hallinto-oikeus kumosi Saamelaiskäräjien hallituksen päätöksen uusien vaalien järjestämisestä. Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, ettei Saamelaiskäräjien hallituksella ollut toimivaltaa käsitellä korkeimman hallinto-oikeuden jo ratkaisemia oikeudellisia kysymyksiä ja että oikeuden päätökset sitoivat Saamelaiskäräjiä.

5.4 Sopimusvaltio palauttaa mieliin kansallisen lainsäädäntönsä säännökset, joilla turvataan saamelaisten alkuperäiskansan oikeudet ja suojellaan kaikkia kansalaisia syrjinnältä. Näitä säännöksiä on erityisesti Suomen perustuslaissa, yhdenvertaisuuslaissa, saamelaiskäräjälaissa, kolttalaissa ja saamen kielilaissa. Sopimusvaltio toteaa, että korkein hallinto-oikeus on vakiintuneessa oikeuskäytännössään kiinnittänyt huomiota saamelaisten oikeuksien

turvaamiseen. Sopimusvaltio korostaa, että korkein hallinto-oikeus tutki huolellisesti ne 182 valitusta, joiden perusteella se hyväksyi vaaliluetteloon merkittäväksi 93 henkilöä, ja kuuli Saamelaiskäräjien hallitusta käsitellessään valituksia.

5.5 Sopimusvaltio palauttaa mieliin, että komitea on yleissopimuksen täytäntöönpanoa arvioidessaan ottanut kantaa saamelaisen määritelmään suosittelemalla päätelmissään (CERD/C/FIN/CO/19), että sopimusvaltio antaisi aiempaa enemmän asianmukaista painoa kyseisten henkilöiden itseidentifikaatiolle, komitean yleissuosituksen nro 8 mukaisesti. Myöhemmissä loppupäätelmissään (CERD/C/FIN/CO/20–22) komitea pani merkille, että korkein hallinto-oikeus oli vuonna 2011 tekemissään päätöksissä nojautunut komitean aiempiin loppupäätelmiin, ja korosti, että saamelaisten itsemääräämisoikeuteen sisältyi oikeus määrätä omasta jäsenyydestään. Lisäksi sopimusvaltio toteaa, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä käsittelevän tutkimusraportin mukaan vuosien 2011 ja 2015 päätöksissä viitattiin erityisesti komitean suosituksiin, joiden mukaan sopimusvaltion tuli saamelaisen määritelmässään ottaa aiempaa paremmin huomioon yksilöiden itseidentifikaatio.⁷ Sopimusvaltio toteaa lisäksi komitean suositelleen, että syntyperään perustuva syrjintä kielletään yksiselitteisesti sopimusvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä (yleissuositus nro 29).

5.6 Sopimusvaltio toteaa, että Saamelaiskäräjät on itsenäinen julkisoikeudellinen elin, joka edistää saamelaisten yleistä etua. Saamelaiskäräjälain mukaan saamelaiset valitsevat itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten vaaleilla keskuudestaan Saamelaiskäräjät. Saamelaiskäräjien vaaliluettelossa on noin 6 000 äänioikeutettua, ja yhteensä Suomessa on noin 10 000 saamelaista. Sopimusvaltio toteaa, että meneillään on hanke, jossa on määrä sopia saamelaiskäräjälain muuttamisesta, ja että Suomen hallituksen politiikkana on, ettei saamelaisten kielellisen ja kulttuurisen itsehallinnon ytimeen kuuluvien asioiden käsittelyssä edetä vastoin Saamelaiskäräjien näkemystä.

5.7 Sopimusvaltio ilmoittaa ryhtyneensä positiivisiin toimenpiteisiin suojellakseen saamelaisten identiteettiä ja saamelaisyhteisön jäsenten oikeutta nauttia ja kehittää kulttuuriaan ja kieltään yhdessä muiden alkuperäiskansojen jäsenten kanssa. Sopimusvaltio korostaa, että oikeudesta äänestää vaaleissa on säädetty lailla ja että valtio on varmistanut eri toimenpiteillä, että kaikki äänioikeutetut voivat käyttää tätä oikeutta. Lisäksi sopimusvaltio toteaa, että äänestäjät voivat vapaasti päättää äänioikeutensa käyttämisestä, että hallitus kunnioittaa tätä vapautta kaikilta osin ja ettei siksi ole olemassa objektiivista keinoa arvioida korkeimman hallinto-oikeuden päätösten väitettyä vaikutusta vaalien tulokseen. Näin ollen sopimusvaltio katsoo, että valittajien väitteet koskevat välillisiä ja hypoteettisia oikeudenloukkauksia, jotka kohdistuvat saamelaisten oikeuksiin yleensä eivätkä valittajien yksilöllisiin oikeuksiin. Esimerkkinä tästä on väite, jonka mukaan päätökset johtavat saamelaisten pakkosulauttamiseen valtaväestöön.

⁷ Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus – Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017.

Sopimusvaltio ei kuitenkaan voi tehdä oletuksia muiden henkilöiden tulevasta menettelystä, esimerkiksi olettamalla, että vaaliluetteloon uusina äänioikeutettuina lisättyjen henkilöiden sukulaiset hakisivat tulevaisuudessa vuorostaan itsensä merkitsemistä vaaliluetteloon, minkä johdosta korkeimman hallinto-oikeuden hyväksymien äänestäjien määrä kasvaisi jatkossa eksponentiaalisesti.

5.8 Sopimusvaltio katsoo, että koska valittajat eivät ole olleet osapuolina valituksessaan tarkoitettuja tosiseikkoja koskevissa kotimaisissa oikeudenkäynneissä, he ovat jättäneet näyttämättä, miten heidän yleissopimuksen 5 artiklan a alakohdassa turvattuja oikeuksiaan olisi loukattu ja millä tavoin oikeuslaitos olisi kohdellut heitä epäyhdenvertaisesti. Sopimusvaltio katsoo myös, että koska valittajat eivät ole väittäneet estyneensä osallistumasta vaaleihin, he eivät ole osoittaneet 5 artiklan c alakohdan mukaisia oikeuksiaan loukatun erityisesti siten, että heiltä on riistetty oikeus osallistua vaaleihin yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden perusteella. Yleissopimuksen 5 artiklan e alakohdan osalta sopimusvaltio katsoo, etteivät valittajat ole esittäneet täsmällisiä väitteitä siitä, millä tavoin heidän tässä artiklassa turvattuihin oikeuksiinsa on vaikutettu. Sopimusvaltio katsoo, että vaikka valittajien perustelut kuvastavat pelkästään heidän omia näkemyksiään, he näyttävät kuitenkin puhuvan "saamelaisten" ja "saamelaisyhteiskunnan olennaisten osien" puolesta. Samalla valittajat kuitenkin tunnustavat, etteivät kaikki saamelaiset ole samaa mieltä heidän kanssaan. Siksi on katsottava, että valitus edustaa pelkästään kyseisten 13 valittajan yksilöllisiä näkemyksiä.

5.9 Sopimusvaltio katsoo, että jos yleissopimusta todettaisiin loukatun tämänkaltaisessa tapauksessa, jossa väitetyt tosiseikat perustuvat hypoteettisiin tuleviin tapahtumiin, joita on mahdotonta ennustaa, ratkaisu johtaisi yleissopimuksen tulkinnan ennakoimattomuuteen ja oikeudelliseen epävarmuuteen, mikä heikentäisi koko valitusmenettelyä.

Valittajien kommentit sopimusvaltion vastineesta

6.1 Valittajat antoivat vastineensa valituksen asiasisällöstä 14. joulukuuta 2018.

6.2 Valittajat toistavat, että korkeimman hallinto-oikeuden päätöksillä sopimusvaltio on puuttunut saamelaisten oikeuteen määrätä vapaasti edustuselimensä kokoonpanosta ja siten rajoittanut ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tunnustamista, nauttimista ja harjoittamista poliittisella, taloudellisella, sosiaalisella, sivistyksellisellä ja muilla julkisen elämän aloilla sekä valittajien että muiden Suomen saamelaisten osalta; loukannut päätöstensä mielivaltaisuudella valittajien ja muiden saamelaisten oikeutta yhtäläiseen kohteluun tuomioistuimissa; vaarantanut valittujen Saamelaiskäräjien edustavuuden ja heikentänyt sen edustusvallan oikeutusta ja siten loukannut valittajien ja muiden saamelaisten oikeutta poliittiseen osallistumiseen; sekä heikentänyt valittujen Saamelaiskäräjien toimivaltaa ja siten haitannut valittajien ja muiden saamelaisten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien, myös kielellisten oikeuksien, harjoittamista ja nauttimista.

6.3 Valittajien mukaan eräät uudet kehityskulut osoittavat, miten sopimusvaltion puuttuminen Saamelaiskäräjien vaaleihin on vaikuttanut heidän mahdollisuuksiinsa nauttia yleissopimuksella turvattuja oikeuksia. Ensinnäkin itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan ILO:n yleissopimuksen nro 169 ratifioimisprosessi ja pohjoismaisen saamelaisopimuksen luonnoksen hyväksymisprosessi on keskeytetty. Toiseksi Suomen hallitus ja Saamelaiskäräjien edustajat olivat jo edenneet neuvotteluissaan saamelaiskäräjälain 3 §:n uudistamisesta ja jopa päässeet yksimielisyyteen pykälän sanamuodosta, mutta lainmuutoksen valmistelu keskeytettiin hallituksen vaadittua, että seuraavat, vuonna 2019 pidettävät, vaalit olisi muutoksesta huolimatta käytävä 3 §:n tuolloin noudatetun tulkinnan mukaisesti. Kolmanneksi on säädetty uusi Metsähallitusta koskeva laki, josta on jätetty pois kaikki säännökset menettelystä saamelaisten kuulemiseksi ja päätöksen tekemiseksi yhdessä heidän kanssaan, mikä vaikuttaa välittömästi poronhoitoon ja muihin saamelaiskulttuurin perustana oleviin luontaiselinkeinoihin. Neljänneksi Suomi on ratifioinut Tenojoen kalastussopimuksen kuulematta Saamelaiskäräjiä asianmukaisesti, vaikka sopimus vaikuttaa suoraan saamelaisten kalastusoikeuksiin ja heidän perinteisiin kalastusmenetelmiinsä. Lisäksi Suomen hallitus on ilmoittanut suunnitelmasta rakentaa maahan arktinen rautatie, joka kulki saamelaisten maiden ja keskeisten poronhoitoalueiden läpi. Valittajien mukaan kaikki nämä esimerkit heidän oikeuksiaan haittaavasta poliittisesta ja oikeudellisesta kehityksestä johtuvat Saamelaiskäräjien aseman heikentymisestä kiistanalaisten vaalien jälkeen. Valittajat lisäävät, että Saamelaiskäräjien kantaa on usein väheksytty tai se on jätetty kokonaan huomiotta sillä verukkeella, että asiasta on erimielisyyttä Saamelaiskäräjien jäsenten kesken, vaikka tämän erimielisyyden olisi aiheuttanut valtio itse.

6.4 Valittajat väittävät, että korkein hallinto-oikeus on jättänyt huomiotta komitean Suomea koskevat loppupäätelmät vuodelta 2012 ja perustanut päätöksensä virheelliseen tulkintaan komitean vuoden 2009 loppupäätelmistä, kun se on omaksunut kannan, joka perustuu henkilön omaan ilmoitukseen saamelaisuudesta sekä oikeuden itsensä epämääräiseen, mielivaltaiseen ja jopa syrjivään "kokonaisharkintaan". Korkeimman hallinto-oikeuden olisi pitänyt ymmärtää, ettei komitean vuoden 2009 viittauksen "asianmukaisen" painon antamiseen henkilön itseidentifioitumiselle saamelaiseksi voida katsoa tukevan sitä, että voitaisiin sivuuttaa sekä vaatimus objektiivisista edellytyksistä että saamelaisten oikeus ryhmänä määrätä omasta jäsenyydestään ilman mielivaltaa ja yhdenvertaisesti. Sen sijaan, että korkein hallinto-oikeus olisi yksinkertaisesti tulkinnut väljästi kutakin kolmea vaihtoehtoista edellytystä, joiden täyttymistä saamelaiskäräjälain 3 § edellyttää, se sovelsi epämääräistä "kokonaisharkinnan" käsitettä. Tätä komitea ei selvästikään tarkoittanut "asianmukaisen" painon antamisella yksilön itseidentifikaatiolle.

6.5 Valittajat korostavat myös, että heidän valituksensa nauttii laajaa tukea saamelaisyhteisössä, ja pitävät loukkaavana sitä sopimusvaltion toteamusta, että heidän valituksensa edustaa pelkästään 13 yksilön subjektiivisia näkemyksiä.

6.6 Valittajat tahtovat täsmentää, että vaikka sopimusvaltio väittää vaalilautakuntaa kuullun ennen korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä, kuuleminen oli pelkästään muodollista. Kuuleminen järjestettiin yksinomaan kirjallisessa menettelyssä, ja Saamelaiskäräjille annettiin vain muutama päivä aikaa esittää vastineensa 182 valituksesta.

6.7 Lisäksi valittajat huomauttavat, että sopimusvaltion viittaamassa tutkimusraportissa⁸ arvostellaan ankarasti korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä ja "kokonaisharkinnan" mielivaltaisuutta.

6.8 Valittajat korostavat lisäksi, että uudet vaalit pidetään syyskuussa 2019 ja että tulevaisuudessa suomalainen valtaväestö hyvin todennäköisesti tekee uusia hakemuksia vaaliluetteloon merkitsemisestä "kokonaisharkinnan" perusteella.

6.9 Valittajat pyytävät komiteaa toteamaan, että korkeimman hallinto-oikeuden 30. syyskuuta 2015 tekemät 93 päätöstä ja sen 13. tammikuuta 2016 tekemä päätös loukkasivat yleissopimuksen 1 artiklaa sekä 5 artiklan a, c ja e alakohtaa. Lisäksi valittajat pyytävät, että yleissopimuksen 14 artiklan 7 kohdan mukaiset komitean ehdotukset ja suositukset sopimusvaltiolle sisältäisivät seuraavat:

(a) Suomen tasavalta esittää julkisen anteeksipyynnön komitean toteamista yleissopimuksen loukkauksista;

(b) Suomen tasavalta lopettaa välittömästi sellaiset meneillään olevat lainsäädäntö-, sopimusneuvottelu- ja hallintoprosessit, jotka vaikuttaisivat merkittävästi saamelaisten oikeuksiin ja etuihin mutta joissa ei ole hankittu saamelaisten vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta;

(c) Suomen tasavalta panee välittömästi ja kiireellisesti vireille saamelaiskäräjälain 3 §:n muutoksen, jota voidaan soveltaa jo syyskuussa 2019 pidettävissä vaaleissa ja jossa määritellään edellytykset äänioikeudelle Saamelaiskäräjien vaaleissa kunnioittaen saamelaisten oikeutta käyttää itsemääräämisoikeuttaan ja rajataan valtion tuomioistuinten mahdollisuus arvioida ulkopuolisina Saamelaiskäräjien elinten tekemiä päätöksiä yksinomaan sellaisiin tapauksiin, joissa päätös on osoittautunut mielivaltaiseksi tai syrjiväksi.

Sopimusvaltion lisävastineet

7.1 Sopimusvaltio antoi lisävastineensa ja ajantasaisti eräitä käsiteltävään asiaan liittyviä tietoja 24. huhtikuuta 2019 ja 9. elokuuta 2019.

7.2 Sopimusvaltio toteaa Saamelaiskäräjien päättäneen 25. syyskuuta 2018, ettei se hyväksy lakiehdotusta saamelaiskäräjälain muuttamiseksi. Sopimusvaltion mukaan ehdotettu muutos olisi olennaisesti muuttanut saamelaisten kielellistä ja kulttuurista itsehallintoa.

⁸ Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus – Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017.

7.3 Sopimusvaltio toteaa lisäksi ihmisoikeuskomitean katsoneen ratkaisuisaan, jotka koskivat asioissa *Sanila-Aikio v. Suomi*⁹ ja *Näkkäläjärvi ja muut v. Suomi*¹⁰ tehtyjä valituksia, että näiden asioiden tosiseikkojen perusteella Suomen valtio oli loukannut kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 25 artiklaa, luettuna erikseen ja yhdessä yleissopimuksen 27 artiklan kanssa, tulkittuna yleissopimuksen 1 artiklan perusteella. Ihmisoikeuskomitea nimenomaisesti suositteli saamelaiskäräjälain 3 §:n muuttamista.¹¹ Sopimusvaltio huomauttaa, että neljä Saamelaiskäräjien täysistunnon jäsentä¹² oli julkaissut lausunnon näkemyksestään, jonka mukaan ihmisoikeuskomitean ratkaisu oli puolueellinen ja perustui puutteellisiin tietoihin, ja että korkein hallinto-oikeus oli katsonut Saamelaiskäräjien vaalilautakunnan ja hallituksen päätökset lainvastaisiksi, ja siksi korkeimman hallinto-oikeuden kantaan jouduttaisiin nojautumaan jatkossakin.

7.4 Kyseisten ihmisoikeuskomitean ratkaisujen osalta sopimusvaltio korostaa korkeimman hallinto-oikeuden hyväksyneen ratkaisut mutta toteaa "kokonaisharkinnalla" olleen merkitystä oikeuden päätöksenteossa silloin, kun kyseinen henkilö periaatteessa täytti saamelaiskäräjälain 3 §:n 2 kohdassa säädetyt edellytykset, esimerkiksi jos hän näytti täyttävän yhden näistä edellytyksistä, mutta tämän toteen näyttämiseksi ei saatu täysin aukotonta näyttöä. Siksi korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei se ole jättänyt soveltamatta objektiivisia edellytyksiä vaan on sen sijaan tulkinnut lakia pyrkien ottamaan huomioon komitean suositukset sekä saamelaiskäräjälain esityöt, eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotot, muun asiaan liittyvän kansallisen lainsäädännön ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan.

7.5 Sopimusvaltio ilmoittaa myös, että 3. huhtikuuta 2019 Saamelaiskäräjien hallitus pyysi korkeinta hallinto-oikeutta ihmisoikeuskomitean ratkaisujen johdosta purkamaan 26. marraskuuta 2011 ja 30. syyskuuta 2015 tekemänsä päätökset. Korkein hallinto-oikeus totesi, ettei lain soveltamista koskevan kysymyksen tulkinnanvaraisuus riitä perusteeksi tuomioistuimen lainvoimaisen päätöksen purkamiseen hallintolainkäyttölain perusteella. Korkein hallinto-oikeus arvioi, oliko olemassa perusteita purkaa kyseiset päätökset sillä perusteella, että ne perustuivat ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Oikeus totesi, että ihmisoikeuskomitea oli antanut ratkaisunsa kyseisten päätösten jälkeen ja että ennen komitean ratkaisuja ei ollut olemassa selvää oikeuskäytäntöä tai sellaista oikeuskäytäntöä, joka olisi puoltanut yksilön itseidentifikaatiota ryhmäidentifikaation sijasta. Siksi ei voitu katsoa, että korkein hallinto-oikeus oli kyseisiä päätöksiä tehdessään soveltanut lakia virheellisesti käytettävissä olleeseen oikeuskäytäntöön nähden. Perusteita päätösten purkamiseksi ei siis ollut.

⁹ Ihmisoikeuskomitea, *Sanila-Aikio v. Suomi* (CCPR/C/124/D/2668/2015).

¹⁰ Ihmisoikeuskomitea, *Näkkäläjärvi ja muut v. Suomi* (CCPR/C/124/D/2950/2017).

¹¹ Ks. *Näkkäläjärvi ja muut v. Suomi*, 11. kohta.

¹² Saamelaiskäräjien täysistunnossa on 21 jäsentä ja 4 varajäsentä.

7.6 Sopimusvaltio toteaa myös, että 1. heinäkuuta 2019 Saamelaiskäräjien vaalilautakunta poisti vaaliluettelosta ne 93 henkilöä, jotka oli merkitty luetteloon korkeimman hallinto-oikeuden päätösten jälkeen. Tämän vaalilautakunnan päätöksen korkein hallinto-oikeus on kumonnut yhden päätöksestä valittaneen henkilön osalta. Sopimusvaltio toteaa, että osa kyseiseen 93 henkilön ryhmään kuuluvista henkilöistä, joista jotkut ovat Saamelaiskäräjien täysistunnon jäseniä, on ilmaissut Suomen hallitukselle huolensa oikeusturvastaan ihmisoikeuskomiteassa vireillä olevassa menettelyssä, koska heitä ei ole kuultu asiassa. Sopimusvaltio muistuttaa, että päätöksistä tehtiin 182 valitusta, joista vain 93 menestyi, ja että oikeudenkäyntien luonteeseen kuuluu, ettei niiden lopputulos tyydytä kaikkia osapuolia eikä oikeudenkäyntien ulkopuolisia henkilöitä.

7.7 Sopimusvaltio toteaa myös, että se edistää määrätietoisesti kaikkien saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutumista ottamalla huomioon sovellettavat kansainväliset sopimukset.

7.8 Mitä tulee valittajien kuvailemaan kielteiseen kehitykseen, jonka he väittävät osoittavan, miten sopimusvaltion puuttuminen vaaleihin on vaikuttanut, sopimusvaltio katsoo, etteivät valittajat ole näyttäneet väitteitään toteen ja että nämä ovat osittain virheellisiä. Arktisen rautatien hankkeesta sopimusvaltio toteaa, ettei rautatien rakentamisesta tai reittivalinnasta ole vielä päätetty ja että valittajien tarkoittaman hankkeen taustalla on pelkästään kaksi yksityistä yritystä, joilla ei ole määräysvaltaa kyseisiin maa-alueisiin nähden, eivätkä ne voi tehdä päätöksiä rautatien rakentamisesta. Sopimusvaltio toistaa, ettei korkeimman hallinto-oikeuden päätösten ja näiden väitteiden välillä ole minkäänlaista syy-yhteyttä. Valittajien väitteet koskevat pelkästään välillisiä ja hypoteettisia oikeudenloukkauksia, jotka kohdistuvat saamelaisten oikeuksiin yleensä, ja väitteet perustuvat valittajien omiin oletuksiin joidenkin henkilöiden tulevasta menettelystä.

7.9 Sopimusvaltion mukaan valittajat eivät ole antaneet mitään tietoja, jotka osoittaisivat, miten heidän yleissopimuksen 5 artiklan a alakohtaan perustuvia oikeuksiaan on loukattu eli millä tavoin tuomioistuimet ovat kohdelleet heitä epäyhdenvertaisesti muihin nähden. Sopimusvaltio painottaa, että ensimmäinen valittaja sai äskettäin, 6. maaliskuuta 2019, Lapin käräjäoikeudelta tuomion, joka on hänelle myönteinen. Tuomiossa tunnustetaan, että vastaajilla (joista yksi on ensimmäinen valittaja) on ollut oikeus kalastaa saamelaisten kotijoessa ja että he ovat harjoittaneet sellaista kalastusta, johon heillä saamelaisina on perustuslaillinen oikeus. Syyttäjä on valittanut tuomiosta.

7.10 Sopimusvaltio huomauttaa, ettei komitea ole pyytänyt lausuntoja korkeimmassa hallinto-oikeudessa käytyjen kotimaisten oikeudenkäyntien osapuolilta ja ettei ihmisoikeuskomitea käsitellyt ratkaisussaan vaaliluetteloon hyväksytyjen henkilöiden tilannetta.

7.11 Kun on kyse valittajien väitteistä, joiden mukaan heidän yleissopimuksen 5 artiklan c alakohdan mukaisia oikeuksiaan on loukattu, sopimusvaltio katsoo, etteivät valittajat ole näyttäneet, millä tavoin Suomen valtio on loukannut heidän

oikeuttaan osallistua vaaleihin äänestämällä ja olemalla ehdokkaana vaaleissa yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden perusteella.

7.12 Mitä tulee yleissopimuksen 5 artiklan e alakohtaan perustuviin valittajien väitteisiin, sopimusvaltio katsoo lisäksi, että koska valittajat eivät ole tuoneet esiin mitään yksittäistä väitettyä loukkausta, he eivät ole näyttäneet mitään kyseisen artiklan mukaisista oikeuksistaan loukatun.

Valittajien lisävastine

8.1 Valittajat täydensivät aiempaa vastinettaan 24. heinäkuuta 2019 ja 16. joulukuuta 2019 kommentoidakseen sopimusvaltion lisävastinetta.

8.2 Saamelaiskäräjälain muutoksen osalta valittajat toteavat, että saamelaiset kannattivat nykyistä muutosehdotusta, joka oli laadittu yhdessä heidän kanssaan hallituksen asettamassa työryhmässä. Saamelaiset kokivat kuitenkin, että heitä painostettiin hyväksymään se, että Saamelaiskäräjien vuoden 2019 vaalit käytäisiin edelleen lain tuolloin voimassa olleen 3 §:n mukaisesti, mikä johtaisi samoihin yleissopimuksen ja Suomen muiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden loukkauksiin kuin vuoden 2015 vaalien yhteydessä. Valittajat täsmentävät kuitenkin, että heidän valituksessaan viitataan vuoden 2015 vaalien tapahtumiin eikä mahdollisiin vuoden 2019 vaalien aikaisiin tapahtumiin.

8.3 Lisäksi valittajat esittävät, ettei tällaista lainsäädäntötoimenpidettä tarvittaisi ihmisoikeuskomitean ratkaisujen täytäntöön panemiseksi, jos korkein hallinto-oikeus olisi hyväksynyt hakemuksen sen vuosina 2011 ja 2015 tekemien päätösten purkamiseksi.

8.4 Valittajat toteavat, ettei korkein hallinto-oikeus 6. heinäkuuta 2019 tekemässään päätöksessä kiistänyt ihmisoikeuskomitean ratkaisuja mutta arvosteli lievästi ihmisoikeuskomitean tulkintaa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä. Ihmisoikeuskomitea oli todennut kotimaisen tuomioistuimen eli korkeimman hallinto-oikeuden hyväksyneen Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon henkilöitä, jotka eivät täyttäneet yhtäkään saamelaiskäräjälain 3 §:ssä säädetyistä kolmesta vaihtoehdoisesta objektiivisesta edellytyksestä. Korkein hallinto-oikeus luonnehtii nyt tätä kuvausta "yksinkertaistetuksi" ja esittää pitkiä selityksiä ja (anteeksipyytäviä) perusteluja oikeuskäytännölleen. Korkeimman hallinto-oikeuden oma tuore lyhyt ratkaisuseloste sen aiemmin ratkaisemasta asiasta KHO 1999:55 osoittaa kuitenkin selvästi, miten kiistanalaiset myöhemmät, vuosina 2011 ja 2015 tehdyt päätökset poikkesivat siitä, minkä korkein hallinto-oikeus oli itse katsonut saamelaiskäräjälain 3 §:n oikeaksi tulkinnaksi ja minkä myös saamelaiset olivat hyväksyneet. Valittajat viittaavat tähän tulkintaan, josta heidän valituksessaan tarkoitetut päätökset poikkesivat, "yhteisymmärrykseen perustuvana tulkintana".

8.5 Lisäksi valittajat pitävät pelkästään korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen taannehtivana tulkintana sitä Suomen hallituksen tulkintaa vuosien 2011 ja 2015 päätöksistä, että "kokonaisharkintaa" käytettiin vain silloin, kun jokin kolmesta vaihtoehdoisesta objektiivisesta edellytyksestä näytti täyttyvän eikä vastakkaista

näyttöä ollut. Valittajien mukaan korkein hallinto-oikeus ei selvästikään noudattanut tätä tulkintaa kyseisissä päätöksissä, mutta he tunnistavat tällaisen päättelyn niistä taannoisista tuomioista, jotka oikeus antoi heinäkuussa 2019 samassa asiassa. Valittajat katsovat sopimusvaltion selityksistä ilmenevän, että korkein hallinto-oikeus päätti tietoisesti antaa kohtuuttoman suuren painon komitean vuoden 2009 loppupäätelmille (jotka koskivat yksilön itseidentifikaatiota) sivuuttaakseen vuoden 2012 loppupäätelmät (joissa korostettiin saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja objektiivisia edellytyksiä).

8.6 Mitä tulee neljän Saamelaiskäräjille valitun edustajan kirjeeseen, jonka sopimusvaltio on toimittanut komitealle, valittajat katsovat sopimusvaltion pyrkivän antamaan komitealle sen vaikutelman, etteivät valittajat nauti saamelaisyhteisön laajaa tukea komiteassa vireillä olevalle valitukselle. He pitävät valitettavana, että neljä Saamelaiskäräjien jäsentä on lähettänyt kirjeen, jossa vastustetaan Saamelaiskäräjien näkemyksiä ja niiden henkilöiden toimia, jotka ovat tehneet valituksia kansainvälisille ihmisoikeuselimille. Valittajien mielestä tämä kuvastaa pelkästään sitä, että sopimusvaltion toistuva puuttuminen saamelaisten itsemääräämisoikeuteen, pääasiassa vuosien 2011 ja 2015 Saamelaiskäräjävaalien yhteydessä, on johtanut tyyppillisiin "hajota ja hallitse" -käytännön seurauksiin, kun jotkut saamelaiset ymmärrettävästi asennoituvat vähemmän määrätietoisesti saamelaisten alkuperäiskansan oikeuksien puolustamiseen ja pyrkivät sen sijaan yhteistyöhön paikallisen suomalaisen valtaväestön kanssa.

8.7 Kun on kyse siitä, miksi Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksytyt 93 henkilöä eivät ole mukana tässä valituksessa, valittajat väittävät, etteivät he ole pyrkineet puhumaan sen enempää niiden henkilöiden puolesta, jotka hyväksyttiin vaaliluetteloon vastoin Saamelaiskäräjien elinten huolellisesti harkittuja päätöksiä, kuin niidenkään puolesta, jotka saivat myös sopimusvaltion elimiltä kielteisen päätöksen pyyntöönsä vaaliluetteloon merkitsemisestä.

8.8 Ensimmäistä valittajaa koskeneen rikosoikeudenkäynnin osalta valittajat selventävät ensinnäkin, ettei valitus koske tätä oikeudenkäyntiä ja että he tekivät valituksen pelkästään antaakseen esimerkin Saamelaiskäräjien heikentämisen vaikutuksista syrjäntäkehitykseen. He korostavat, että oikeudenkäynnin ratkaisusta tekemällä valituksella sopimusvaltio jatkaa ensimmäisen valittajan syyttämistä rikoksesta.

8.9 Valittajien mukaan arktisen rautatien hanke on vain yksi esimerkki saamelaisten lisääntyvän syrjinnän seurauksista. He toteavat kuitenkin, että vaikka Suomen hallitus ei osallistu hankkeeseen välittömästi, sopimusvaltion vastuulle kuuluvat paikallis- ja aluehallinnon elimet jatkavat hankkeen valmistelua, vaikka hankkeella olisi tuhoisa vaikutus saamelaisten kulttuuriin ja elämäntapaan.

Oikeuskysymykset ja niiden käsittely komiteassa

Asiasisällön käsittely

9.1 Komitea on käsitellyt valituksen kaikkien niiden lausuntojen ja asiakirjatodisteiden perusteella, jotka osapuolet ovat antaneet, yleissopimuksen 14 artiklan 7 kohdan a alakohdan ja työjärjestyksensä 95. säännön mukaisesti.

9.2 Komitea panee merkille valittajien väitteet, joiden mukaan korkein hallinto-oikeus hyväksyi ainakin 53:ssa kaikista 93 päätöksestään uuden äänioikeutetun vaaliluetteloon "kokonaisharkinnan" perusteella, ilman näyttöä siitä, että henkilö täytti jonkin kolmesta saamelaiskäräjälain 3 §:ssä säädetystä objektiivisesta edellytyksestä. Valittajat väittävät, että oikeuden päätökset loukkaavat sopimusvaltion velvoitteita, jotka perustuvat yleissopimuksen 5 artiklan a, c ja e alakohtaan. He väittävät, että sopimusvaltio on päätösten mielivaltaisuudella loukannut valittajien ja muiden saamelaisten oikeutta yhtäläiseen kohteluun tuomioistuimissa; puuttunut saamelaisten oikeuteen määrätä vapaasti edustuselimensä kokoonpanosta ja siten rajoittanut valittajien ja muiden Suomen saamelaisten ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tunnustamista, nauttimista ja harjoittamista poliittisella, taloudellisella, sosiaalisella, sivistyksellisellä ja muilla julkisen elämän aloilla; vaarantanut valittujen Saamelaiskäräjien edustavuuden ja heikentänyt sen edustusvallan oikeutusta ja siten loukannut valittajien ja muiden saamelaisten oikeutta poliittiseen osallistumiseen; sekä heikentänyt valittujen Saamelaiskäräjien toimivaltaa ja siten haitannut valittajien ja muiden saamelaisten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien, myös kielellisten oikeuksien, harjoittamista ja nauttimista.

9.3 Komitea panee merkille sen sopimusvaltion väitteen, että koska valittajien äänioikeuteen ei ole vaikutettu, he ovat jättäneet näyttämättä, millä tavoin Suomen valtio on loukannut heidän yleissopimuksen 5 artiklan e alakohdassa turvattua oikeuttaan osallistua vaaleihin – äänestää ja olla ehdokkaana vaaleissa – yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden perusteella, osallistua hallitukseen ja julkisten asioiden hoitoon kaikilla tasoilla sekä päästä yhtäläisesti osalliseksi julkisista palveluksista.

9.4 Komitea muistuttaa ensiksi, että yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan alkuperäiskansoihin. Kuten komitea on todennut yleissuosituksessaan nro 23 (1997), alkuperäiskansojen kulttuuri ja historiallinen identiteetti ovat olleet uhanalaisia ja ovat sitä edelleen. Suosituksessaan komitea vaati sopimusvaltioita varmistamaan, että alkuperäiskansojen jäsenillä on yhtäläiset oikeudet osallistua tosiasiallisesti julkiseen elämään ja ettei näiden kansojen oikeuksiin ja etuihin välittömästi liittyviä päätöksiä tehdä ilman niiden tietoon perustuvaa suostumusta.¹³ Komitea on usein vahvistanut kannan, jonka mukaan alkuperäiskansojen asianmukaisen kuulemisen laiminlyöminen voi olla yksi rotusyrjinnän muoto ja kuulua yleissopimuksen soveltamisalaan. Komitea noudattaa ihmisoikeusperustaista vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen lähestymistapaa normina, joka perustuu rotusyrjinnän

¹³ Yleissuositus nro 23, 4. kohdan d alakohta.

kieltoon, rotusyrjinnän ollessa useimmiten alkuperäiskansojen kokeman syrjinnän keskeisin syy.¹⁴ Tietoisena alkuperäiskansojen oikeuksien kollektiivisesta ulottuvuudesta komitea kehotti sopimusvaltioita tarjoamaan alkuperäiskansoille olosuhteet, jotka mahdollistavat kestävästä taloudellisesta ja sosiaalisesta kehityksestä, joka on sopusoinnussa näiden kansojen kulttuurin ominaispiirteiden kanssa. Lisäksi komitea kehotti sopimusvaltioita varmistamaan, että alkuperäisyhteisöt voivat käyttää oikeuksiaan harjoittaa ja elvyttää kulttuurisia perinteitään ja tapojaan sekä ylläpitää ja käyttää kieliään.¹⁵ Alkuperäiskansojen osalta tämän oikeuden toteuttaminen voi sisältää tai jopa edellyttää erillisen elimen perustamista edustamaan alkuperäisyhteisön jäsenten etuja ja kantoja. Tällainen elin on tärkeä, jotta voidaan varmistaa alkuperäisyhteisön asianmukainen osallistuminen sellaisiin valtion päätöksentekoprosesseihin, jotka vaikuttavat tämän yhteisön oikeuksiin ja etuihin. Se on myös keino mahdollistaa kansainvälisen oikeuden edellyttämät kuulemismenettelyt ja helpottaa niitä. Komitea huomauttaa lisäksi, että yleissopimuksen 5 artiklan c alakohdalla turvatulla oikeudella poliittiseen osallistumiseen on tärkeä merkitys myös alkuperäisyhteisöjen muiden oikeuksien nauttimiselle ja täysimittaiselle toteutumiselle, etenkin 5 artiklan e alakohdan mukaisten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiselle.

9.5 Komitea toteaa, että Saamelaiskäräjien toimivaltaan ja velvollisuuksiin kuuluu saamen kielen ja kulttuurin ylläpitäminen, saamelaisten alkuperäiskansan asemaan liittyvien asioiden hoitaminen, saamelaisten edustaminen kansallisesti ja kansainvälisesti Saamelaiskäräjien tehtäviin liittyvissä asioissa sekä toimiminen kaikkien viranomaisten kuultavana lukuisissa asioissa, jotka koskevat saamelaisia alkuperäiskansana tai saamelaisten kotiseutualueen kehitystä¹⁶. Siksi komitea katsoo Saamelaiskäräjien olevan juuri se instituutio, joka Suomen kansallisen lain mukaan mahdollistaa saamelaisten tosiasiallisen osallistumisen julkiseen elämään alkuperäiskansana. Lisäksi Saamelaiskäräjät käy neuvotteluja varmistaakseen, että kaikissa saamelaisiin vaikuttavissa asioissa hankitaan heidän vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumuksensa. Komitea katsoo, että nämä tehtävät ovat ratkaisevia alkuperäiskansojen jäsenille yleissopimuksen 5 artiklan c kohdassa turvattujen poliittisten oikeuksien nauttimisen kannalta; tämä ei vaikuta muihin poliittisiin oikeuksiin, joita Suomen saamelaisilla voi olla Suomen kansalaisina yhdenvertaisesti muiden kansalaisten kanssa. Siksi Saamelaiskäräjien vaaliprosessin avulla on varmistettava asianosaisten tosiasiallinen osallistuminen kyseisen yhteisön tai kansakunnan perinteiden ja tapojen mukaisesti, jotta voidaan taata sekä koko alkuperäisyhteisön elinkyvyn ja hyvinvoinnin jatkuminen että sen tehokas suojeleminen syrjinnältä. Komitea palauttaa mieliin nyt käsiteltävän asian tutkittavaksi ottamista koskevan päätöksensä, jossa se totesi, että sellaiset sopimusvaltion instituutioiden tekemät päätökset, jotka vaikuttavat Saamelaiskäräjien kokoonpanoon ja saamelaisten yhdenvertaiseen edustukseen, voivat vaikuttaa suoraan saamelaisyhteisön ja saamelaisryhmien yksittäisten

¹⁴ Ks. *Agren ja muut v. Ruotsi* (CERD/C/102/D/54/2013), 6.16 kohta, ja A/HRC/39/62, 9.–10. kohta.

¹⁵ Yleissuositus nro 23, 4. kohdan c ja e alakohta. Laki saamelaiskäräjistä, 5 §.

¹⁶ Ks. *Nuorgam ja muut v. Suomi* (tutkittavaksi ottaminen), 7.11 kohta.

jäsenten kansalaisyhteisöihin ja poliittisiin oikeuksiin sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin yleissopimuksen 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.¹⁷ Siksi komitea toistaa, että Saamelaiskäräjien kokoonpano ja tehokas toiminta sekä sen kyky edustaa asianmukaisesti saamelaisten näkemyksiä vaikuttavat sekä yksilöllisesti että kollektiivisesti niihin valittajien oikeuksiin, jotka heille on turvattu yleissopimuksen 5 artiklan c kohdassa saamelaisten alkuperäiskansan jäsenenä ja Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkittyinä äänioikeutettuina.

9.6 Komitea toteaa, että oikeus äänestää Saamelaiskäräjien vaaleissa määräytyy saamelaiskäräjälain 3 §:n vaatimusten perusteella. Pykälä sisältää subjektiivisen vaatimuksen (itseidentifikaatio saamelaiseksi) ja objektiivisen vaatimuksen, joka perustuu joko äidinkieleen tai syntyperään. Sopimusvaltio toteaa komitean suositellen, että kansallisessa lainsäädännössä kielletään yksiselitteisesti syntyperään perustuva syrjintä. Komitea muistuttaa, että yleissopimuksella tuettu rotusyrjinnän kieltäminen edellyttää sopimusvaltioiden takaavan kaikille niiden lainkäyttövaltaan kuuluville mahdollisuuden nauttia yhtäläisiä oikeuksia sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti. Yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan jokaisen sopimusvaltion on ryhdyttävä tehokkaisiin toimiin hallituspolitiikan samoin kuin kansallisesti ja paikallisesti käytettävien toimintatapojen tarkistamiseksi sekä kaikkien sellaisten lakien ja asetusten muuttamiseksi, peruuttamiseksi tai kumoamiseksi, jotka synnyttävät tai säilyttävät rotusyrjintää, missä tahansa sitä esiintyykin. Sopimusvaltioiden on positiivisten toimenpiteiden avulla mahdollistettava alkuperäiskansojen oikeuksien toteutuminen, joko poistamalla jäljellä olevat esteet tai toteuttamalla erityisiä lainsäädäntö- ja hallintotoimia täyttääkseen yleissopimuksen mukaiset velvoitteensa.¹⁸ Komitea toteaa, että saamelaisten alkuperäiskansan tarve turvata kulttuurinsa ja elinkeinonsa on yksi niistä syistä, joiden vuoksi sopimusvaltioiden on toteutettava konkreettisia positiivisia toimenpiteitä varmistakseen alkuperäiskansojen tosiasiallisen kuulemisen ja osallistumisen päätöksentekoon. Komitea muistuttaa selventäneensä yleissuosituksessaan nro 32 (2009), että se käsitys, etteivät erityistoimenpiteet saisi johtaa erillisiin oikeuksiin erilaisille rodullisille ryhmille, on erotettava niistä oikeuksista, jotka kansainvälinen yhteisö on hyväksynyt ja tunnustanut turvatakseen olemassaolon ja identiteetin sellaisille ryhmille kuin vähemmistöille, alkuperäiskansoille ja muille henkilöryhmille, joiden oikeudet on vastaavasti hyväksytty ja tunnustettu osana yleismaailmallisten ihmisoikeuksien kokonaisuutta.¹⁹

9.7 Käsillä olevassa asiassa komitea toteaa, että Saamelaiskäräjien muodostaminen on toimenpide, jonka tarkoituksena on edellä mainitulla tavalla mahdollistaa saamelaisten tosiasiallinen osallistuminen julkiseen elämään alkuperäiskansana sekä käydä neuvotteluja vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseksi. Nämä ovat osa yleissopimuksen 5 artiklan c alakohdassa turvattuja alkuperäiskansojen jäsenten oikeuksia.

¹⁸ *Agren ja muut v. Ruotsi* (CERD/C/102/D/54/2013) 6.13 kohta.

¹⁹ Yleissuositus nro 32, 26. kohta.

Erityistoimenpiteenä Saamelaiskäräjien muodostaminen ei johda erillisiin oikeuksiin erilaisille rodullisille ryhmille, koska sekä vaaliluetteloon merkityt että siihen merkitsemättömät kansalaiset osallistuvat yhtäläisesti Suomen demokraattiseen järjestelmään.

9.8 Komitea panee myös merkille, että saamelaiskäräjälain 3 §:n määritelmää käytetään yksinomaan Saamelaiskäräjien vaaliluettelon laatimiseen eikä muiden oikeuksien nauttiminen määräydy sen perusteella. Lisäksi komitea panee merkille, että saamelaiskäräjälain 3 §:ssä säädettyjen subjektiivisten ja objektiivisten edellytysten tarkoituksena on varmistaa, että Saamelaiskäräjät tosiasiallisesti edustaa saamelaisia alkuperäiskansana. Tässä asiayhteydessä syntyperään perustuvan eron käyttö objektiivisena edellytyksenä on käsillä olevan asian nimenomaisissa olosuhteissa perusteltua ja edellä mainitun edustavuustarkoituksen vuoksi oikeutettua²⁰, ja se on sopusoinnussa muiden ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

9.9 Komitea toteaa sopimusvaltion väittäneen viimeisimmässä vastineessaan, että "kokonaisharkinnalla" on ollut merkitystä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksenteossa silloin, kun kyseinen henkilö on periaatteessa täyttänyt saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 tai 2 kohdassa säädettyt objektiiviset edellytykset, ja että korkein hallinto-oikeus on siksi katsonut, ettei se ole sivuuttanut objektiivista edellytystä vaan on vuoden 2015 päätöksissään nojautunut komitean loppupäätelmiin antamalla aiempaa suuremman painon itseidentifikaatiolle. Lisäksi korkein hallinto-oikeus on näissä päätöksissään nojautunut saamelaiskäräjälain esitöihin, eduskunnan perustuslakivaltiokunnan kannanottoihin, muuhun sovellettavaan kansalliseen lainsäädäntöön ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen laintulkintaan. Komitea muistuttaa ihmisoikeuskomitean todenneen asiassa *Näkkäljärvi ja muut v. Suomi*, jonka molemmat käsillä olevan asian osapuolet ovat tuoneet esiin,²¹ etteivät osapuolet olleet kiistäneet, että korkein hallinto-oikeus oli useimmissa tapauksissa yksiselitteisesti todennut, ettei kyseinen henkilö ollut täyttänyt mitään 3 §:ssä säädettyistä objektiivisista edellytyksistä.²²

9.10 Komitea muistuttaa, että alkuperäiskansojen oikeuksista annetun Yhdistyneiden kansakuntien julistuksen 33 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti sekä oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen. Julistuksen 9 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla ja niihin kuuluvilla yksilöillä on oikeus kuulla alkuperäisyhteisöön tai -kansakuntaan kyseisen yhteisön tai kansakunnan perinteiden ja tapojen mukaisesti, eikä tämän oikeuden käyttämisestä 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. Tässä yhteydessä komitea panee

²⁰ Ks. myös *Lovelace v. Kanada* (CCPR/C/13/D/24/1977), 16. kohta.

²¹ *Näkkäljärvi ja muut v. Suomi* (CCPR/C/124/D/2950/2017).

²² *Näkkäljärvi ja muut v. Suomi* (CCPR/C/124/D/2950/2017), 9.7 kohta.

merkille saamelaiskäräjälain 3 §:n muutoksen valmistelut, joihin ryhdyttiin sen jälkeen, kun sopimusvaltion viranomaiset ja Saamelaiskäräjien edustajat olivat neuvotelleet asiasta keskenään, sekä sen, ettei Saamelaiskäräjät sopimusvaltion mukaan ollut hyväksynyt hallituksen esitystä saamelaiskäräjälain muuttamiseksi.

9.11 Komitea muistuttaa ilmaisseensa vuosina 2012 ja 2013 huolensa siitä, ettei korkeimman hallinto-oikeuden (vuoden 2012 päätöksissään) omaksumassa saamelaisen määritelmässä annettu riittävästi painoa saamelaisten oikeuksille, jotka on tunnustettu Yhdistyneiden kansakuntien julistuksessa alkuperäiskansojen oikeuksista: itsemääräämisoikeudelle (3 artikla), erityisesti alkuperäiskansojen oikeudelle määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti (33 artikla), sekä näiden kansojen oikeudelle siihen, ettei niitä pakkosulauteta eikä niiden kulttuuria tuhota. Komitea tahtoo myös täsmentää, että vuoden 2009 loppupäätelmissä annetussa suosituksessaan se viittasi "riittävään" painoon, kun taas myöhemmissä loppupäätelmissään²³ komitea suositteli, että määriteltäessä, kenellä on oikeus äänestää jäseniä Saamelaiskäräjille, olisi saamelaisten oikeuksille määrätä itse asemastaan Suomessa, määrätä omasta jäsenyydestään ja olla vapaita pakkosulauttamisesta annettava niille asianmukainen paino.²⁴

9.12 Komitea tunnustaa sopimusvaltioiden oikeuden ja velvollisuuden varmistaa kaikkien kansallisten viranomaistensa ja muiden julkisten laitostensa tekemien hallintopäätösten laillisuus. Komitea tahtoo korostaa, että vaikka itsemääräämisoikeuden periaate tuo alkuperäisyhteisöille oikeuden määrätä vapaasti omasta jäsenyydestään, kuten alkuperäiskansojen oikeuksista annetun Yhdistyneiden kansakuntien julistuksen 33 artiklan 1 kohdassa ilmaistaan, päätöksiä osallistumisesta edustuselimiin ja vaaleihin ei voida tehdä mielivaltaisesti eikä siten, että päätösten tarkoituksena tai seurauksena on jäsenten tai äänestäjien pois sulkeminen kansainvälisten ihmisoikeuksien vastaisesti. Tässä yhteydessä valtion tuomioistuinten tekemällä oikeudellisella arvioinnilla voi olla tärkeä ja oikeutettu merkitys. Komitea korostaa, että alkuperäiskansojen oikeuksien nimenomaisessa yhteydessä tämän arvioinnin olisi kunnioitettava niiden oikeutta määrätä omasta identiteetistään ja jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti²⁵ eikä se saisi olla mielivaltaista. Vaikka sovellettavan lain tulkitseminen kuuluukin oikeuslaitokselle, kansallisten tuomioistuinten on ratkaisuihinsa alkuperäiskansojen oikeuksista ja erityisesti jäsenyyden edellytyksistä sekä yksittäisten henkilöiden jäsenyydestä kiinnitettävä asianmukaista huomiota alkuperäisyhteisöjen itsemääräämisoikeuteen, erityisesti silloin, kun tuomioistuimet poikkeavat yleisesti määritellyistä jäsenyyden edellytyksistä sekä yhteisön edustuselinten arvioista niiden suhteen.

²³ Loppupäätelmät Suomen 19. määräaikaisraportista (CERD/C/FIN/CO/19), 13. kohta.

²⁴ Loppupäätelmät Suomen 23. määräaikaisraportista (CERD/C/FIN/CO/23), 14.–15 kohta, ja loppupäätelmät Suomen 20.–22. määräaikaisraportista (CERD/C/FIN/CO/20-22), 11.–12. kohta.

²⁵ Ks. Yhdistyneiden kansakuntien julistus alkuperäiskansojen oikeuksista, 33 artikla.

9.12bis Komitea on tutkinut tiedot, joihin osapuolet ovat viitanneet, sopimusvaltion lähettämä tutkimusraportti mukaan lukien,²⁶ ja toteaa korkeimman hallinto-oikeuden useissa valitustapauksissa yksiselitteisesti katsoneen, ettei objektiivista edellytystä ole voitu todeta täytetyksi, mutta jatkaneen "kokonaisharkintaa" pääasiassa subjektiivisen edellytyksen perusteella ja päätyneen siihen, että valittaja on hyväksyttävä vaaliluetteloon. Komitea toteaa, että vaikka oletettaisiinkin sopimusvaltion väittämällä tavalla, että "kokonaisharkintaa" on sovellettu vain silloin, kun on ollut olemassa jonkinasteista näyttöä objektiivisen edellytyksen täyttymisestä, tässä "kokonaisharkinnassa" pohjimmiltaan katsottiin, että subjektiivisen edellytyksen selvä täyttyminen saattoi riittää vapauttamaan valittajan vaatimuksesta täyttää objektiivinen edellytys. Siksi näyttää siltä, ettei korkein hallinto-oikeus soveltanut päätöksenteossaan sovellettavassa normissa eli saamelaiskäräjälaissa säädettyjä objektiivisia edellytyksiä.

9.13 Näillä perusteilla komitea katsoo, että korkeimman hallinto-oikeuden päätökset saattoivat keinotekoisesti muuttaa Saamelaiskäräjien äänestäjäkuntaa ja siten vaikuttaa Saamelaiskäräjien kykyyn edustaa tosiasiallisesti saamelaisia ja heidän etujaan. Siksi ne korkeimman hallinto-oikeuden päätökset, jotka poikkesivat ilman selvää perustetta silloisesta sovellettavan lain asianmukaisesta tulkinnasta, jonka sekä korkein hallinto-oikeus että Saamelaiskäräjät jakoivat, loukkasivat yleissopimuksen 5 artiklan c alakohdassa turvattua valittajien oikeutta saamelaisten alkuperäiskansan jäsenenä määrätä yhdessä Saamelaiskäräjien kokoonpanosta ja osallistua julkisten asioiden hoitoon.

9.14 Yleissopimuksen 5 artiklan e alakohdan osalta valittajat eivät ole riittävästi näyttäneet toteen, että heidän oikeuteensa nauttia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksiaan on jo vaikutettu haitallisesti.

9.16 Komitea on pannut merkille myös yleissopimuksen 5 artiklan a alakohtaan perustuvat valittajien väitteet, joiden mukaan korkein hallinto-oikeus on saamelaiskäräjälain 3 §:n sanamuodosta poikkeamalla sivuuttanut laillisuuden, ennustettavuuden, mielivallan kiellon ja yhdenvertaisuuden vaatimukset ja joiden mukaan samanlaiset asiat on ratkaistu erilaisin tuloksin. Komitea panee merkille sopimusvaltion perustelut, joiden mukaan valittajat eivät olleet osapuolina kyseisissä oikeudenkäynneissä eivätkä ole osoittaneet, millä tavoin heidän oikeuttaan yhtäläiseen kohteluun tuomioistuimissa on loukattu. Komitea toteaa olevan riidatonta, etteivät valittajat olleet osapuolina kansallisissa oikeudenkäynneissä. Valitukseen liittyvistä asiakirjoista ei myöskään ilmene lisätietoja, jotka osoittaisivat heidän oikeuttaan yhtäläiseen kohteluun tuomioistuimissa ja kaikissa muissa oikeudenkäyttöelimissä loukatun. Siksi komitea katsoo, että näissä olosuhteissa yleissopimuksen 5 artiklan a alakohtaa ei ole loukattu.

²⁶ Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus – Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017.

10. Asiassa ilmenneiden seikkojen perusteella rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea, joka toimii kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 7 kohdan a alakohdan mukaisesti, katsoo, että komitealle esitetyt tosiseikat osoittavat sopimusvaltion loukanneen yleissopimuksen 5 artiklan c alakohtaa.

11. Komitea suosittelee, että sopimusvaltio tarjoaa valittajille tehokkaan oikeuskeinon käynnistämällä kiireellisesti tosiasialliset neuvottelut saamelaiskäräjälain 3 §:n tarkistamiseksi, jotta varmistettaisiin, että edellytykset äänioikeudelle Saamelaiskäräjien vaaleissa määritellään kunnioittaen saamelaisten oikeutta antaa vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumuksensa asioissa, jotka liittyvät heidän jäsenyyteensä ja poliittiseen osallistumiseensa, joiden avulla he voivat nauttia ja täysimittaisesti toteuttaa muita alkuperäisyhteisöjen oikeuksia, erityisesti yleissopimuksen 5 artiklan c ja e alakohdassa turvattuja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Sopimusvaltiota pyydetään myös julkistamaan komitean ratkaisu laajalti ja kääntämään se sopimusvaltion viralliselle kielelle sekä valittajien kielelle.

12. Komitea toivoo saavansa sopimusvaltiolta 90 päivän kuluessa tiedot toimenpiteistä, joihin on ryhdytty tämän komitean ratkaisun täytäntöön panemiseksi.
