

Kolttalain uudistamisen esivalmistelu kolttasaamelaisten oikeuksien  
ja tarpeiden näkökulmasta

Arktinen maailmanpolitiikka

Pro gradu -tutkielma

Laura Jänis

Lapin yliopisto

Kevät 2026

Lapin yliopisto

Tiedekunta: yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Kolttalain uudistamisen esivalmistelu kolttasaamelaisten oikeuksien ja tarpeiden näkökulmasta

Tekijä: Laura Jänis

Ohjaaja: Rauna Kuokkanen

Koulutusohjelma/oppiaine: arktinen maailmanpolitiikka

Työn laji: Pro gradu -tutkielma / Maisteritutkielma

Sivumäärä: 81, 2 liitettä

Vuosi: 2026

## Tiivistelmä

Tutkimuksessa selvitetään, miten kolttalain uudistamisen esivalmistelu tulisi tehdä, jotta siinä toteutuisivat kolttasaamelaisten oikeudet ja tarpeet. Aineistona ovat kuuden kolttasaamelaisen ja kahden maa- ja metsätalousministeriön virkahenkilön haastattelut. Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä ovat vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumuksen periaate FPIC, kriittinen pragmatismi ja puntaroiva demokratia, sekä kehystäminen ja ongelmanmäärittely. Teoriat liittyvät neuvottelukäytäntöihin ja epätasa-arvoisiin valtasuhteisiin.

Vuodelta 1995 oleva kolttalaki on verrattain vanha ja vaikka sitä pidetään aikansa edistyneimpänä saamelaisia koskevana lakina, on se erityisesti alkuperäiskansaoikeuksien huomioimisen osalta vanhentunut. Tarpeita lain uudistamiseen ovat tuoneet esiin sekä viranomaiset että kolttasaamelaiset, kuten myös saamelaisten totuus- ja sovintokomissio. Lain uudistamisesta tai sen esivalmistelusta ei kuitenkaan ole tehty virallista esitystä tai päätöstä, eikä prosessi ole käynnissä. Jos kolttalain uudistamiseen ryhdytään, niin miten pidetään huoli, että lain erityisyys ja edistyksellisyys säilyy? FPIC-periaatteeseen kuuluu alkuperäiskansan oikeus tulla kuulluksi ja osallistua heitä koskeviin prosesseihin, sekä oikeus omiin maihin, alueisiin ja luonnonvaroihin. Kolttalain uudistamisen esivalmisteluprosessissa FPIC-periaate tarkoittaisi käytännössä, että sitä valmisteltaisiin tasavertaisessa neuvottelussa ja aidossa vuoropuhelussa kolttasaamelaisten ja maa- ja metsätalousministeriön yhteistyössä. Keskiössä tulisi olla kolttayhteisö, jota edustavat kolttien kyläkokous ja kolttaneuvostot.

Tutkimuksessa pohditaan, voisivatko kolttasaamelaiset käyttää FPIC-periaatetta myös oikeuksiensa proaktiiviseen ajamiseen. FPIC-periaatteeseen kolmantena kuuluvat maa- ja metsäoikeudet eivät nousseet suoraan esiin aineistosta, mutta ne ovat taustalla vaikuttava ja myös valmisteluprosessissa huomioitava seikka. Tämä edellyttää ministeriöltä ymmärrystä saamelaisista alkuperäiskansana. Koska valmisteluprosessissa todennäköisesti tulee esiin erilaisia näkemyksiä ja niiden taustalla voivat vaikuttaa myös erilaiset maailmankuvat, edellyttää onnistunut valmisteluprosessi valmistelijoilta avointa ja oppivaa asennetta ja esimerkiksi sen tunnistamista, että on olemassa erilaista tietoa ja tietämisen tapoja.

Avainsanat: saamelaiset, kolttasaamelaiset, FPIC-periaate, alkuperäiskansaoikeudet

University of Lapland

Faculty: Faculty of Social Sciences

Title of the work: Preliminary preparation of the Skolt Law reform from the perspective of the rights and needs of the Skolt Sámi

Author: Laura Jänis

Supervisor: Rauna Kuokkanen

Curriculum/subject: Arctic World Politics

Type of work: Master's thesis

Number of pages: 81, 2 attachments

Year: 2026

## Abstract

The study investigates how the preliminary preparation of the Skolt Law reform should be carried out so that the rights and needs of the Skolt Sámi are realized. The data are interviews with six Skolt Sámi and two officials from the Ministry of Agriculture and Forestry. The theoretical framework of the study is the principle of free, prior and informed consent (FPIC), critical pragmatism and deliberative democracy, as well as framing and problem definition. The theories are related to negotiation practices and unequal power relations.

The Skolt Law of 1995 is relatively old and, although it is considered the most progressive law of its time concerning the Sámi, it is outdated, especially in terms of taking into account the rights of indigenous peoples. The need for reform of the law has been raised by both the authorities and the Skolt Sámi, as well as by the Sámi Truth and Reconciliation Commission. However, no official proposal or decision has been made to reform the law or prepare for it, and the process is not ongoing. If the Skolt Law is reformed, how will it be ensured that the law's uniqueness and progressiveness are preserved? The FPIC principle includes the right of indigenous peoples to be heard and to participate in processes affecting them, as well as the right to their own lands, territories and natural resources. In the preparatory process for the reform of the Skolt Law, the FPIC principle would in practice mean that it would be prepared in equal consultation and genuine dialogue in cooperation with the Skolt Sámi and the Ministry of Agriculture and Forestry. The focus should be on the Skolt community, represented by the Skolt village assembly and Skolt councils.

The study considers whether the Skolt Sámi could also use the FPIC principle to proactively advocate for their rights. Land rights, which are the third element of the FPIC principle, did not emerge directly from the material, but they are an influential factor in the background and should also be taken into account in the preparatory process. This requires the Ministry to have an understanding of the Sámi as an indigenous people. Since the preparation process is likely to bring up different views and may also be influenced by different worldviews, a successful preparation process requires the drafters to have an open and learning attitude and, for example, to recognise that there are different knowledge and ways of knowing.

Keywords: Sámi, Skolt Sámi, FPIC principle, indigenous rights

# Sisällys

<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>5</b>
1.1 KOLTTALAIN UUDISTAMISEN ESIVALMISTELU .....	5
1.2 TAVOITTEET JA TUTKIMUSKYSYMYS .....	8
<b>2 AINEISTO JA MENETELMÄT</b> .....	<b>10</b>
2.1 HAASTATTELUAINEISTO .....	10
2.2 MENETELMÄNÄ SISÄLLÖNANALYYSI .....	12
2.3 TUTKIMUSETIIKKA SAAMELAISIA KOSKEVASSA TUTKIMUKSESSA .....	14
<b>3 TAUSTA JA YHTEISKUNNALLINEN KONTEKSTI</b> .....	<b>17</b>
3.1 KOLTTALAIT 1955, 1984 JA 1995 .....	17
3.2 LAINSÄÄDÄNTÖPROSESSI JA LAIN ESIVALMISTELUVAIHE SUOMESSA .....	21
3.3 ALKUPERÄISKANSAOIKEUDET JA SAAMELAISTEN ASEMA SUOMESSA .....	24
3.4 SAAMELAISKÄRJÄLAIN UUDISTUS JA SAAMELAISIASIAT MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖSSÄ .....	30
<b>4 TEOREETTINEN VIIITEKEHYS</b> .....	<b>35</b>
4.1 VAPAA JA TIETOOON PERUSTUVA ENNAKKOSUOSTUMUKSEN PERIAATE FPIC .....	35
4.2 KRIITTINEN PRAGMATISMI JA PUNTAROIVA DEMOKRATIA .....	40
4.3 KEHYSANALYYSI .....	44
<b>5 ANALYYSI JA TULOKSET</b> .....	<b>47</b>
5.1 KOLTTALAIN TILANNE JA UUDISTAMISTARPEET – ”SELKEÄSTI VÄHÄN VANHA, MUTTA SE ON MYÖSKIN HYVIN TÄRKEÄ LAKI” .....	47
5.1.1 <i>Kolttalaki on erityinen ja sitä on tarve ajanmukaistaa</i> .....	47
5.1.2 <i>Kolttien kyläkokouksen asemaa on tarve vahvistaa</i> .....	50
5.1.3 <i>Kolttalain tulee koskea koltta-alueita</i> .....	51
5.2 KOLTASAAMELAISTEN OIKEUDET JA TARPEET LAIN UUDISTAMISEN ESIVALMISTELUSSA – ”ETTÄ KESKIÖSSÄ OLISI TÄMÄ KOLTTAYHTEISÖ SIINÄ ESIVALMISTELUSSA” .....	52
5.2.1 <i>Keskeistä on tasavertainen neuvottelu ja aito vuoropuhelu kolttien kyläkokouksen kanssa</i> .....	52
5.2.2 <i>Lain uudistamiseen liittyvät riskit ja niiden hallinta</i> .....	55
5.3 MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN ROOLI – ” ... JOS IHMINEN TULEE LÄSNÄ PAIKALLE NIIN SE OLISI AINA SE KAIKISTA PARHAIN VAIHTOEHTO...” .....	59
5.3.1 <i>Ministeriöltä odotetaan oikeaa asennetta ja ymmärrystä</i> .....	59
5.3.2 <i>Prosessin molemminpuolinen resursointi ja ministeriön jalkautuminen on tärkeää</i> .....	61
<b>6 POHDINTA</b> .....	<b>64</b>

6.1 OIKEUS OSALLISTUA VOI OLLA MYÖS OMIEN OIKEUKSIEN PROAKTIIVISTA EDISTÄMISTÄ .....	64
6.2 FPIC-PERIAATTEEN SOVELTAMISEEN LIITTYVÄT MYÖS MAAOIKEUDET .....	66
6.3 ERILAISET TIEDOT JA TIETÄMISEN TAVAT ON TÄRKEÄ TUNNISTAA LAIN UUDISTAMISEN ESIVALMISTELUSSA .....	67
<b>7 YHTEENVETO.....</b>	<b>71</b>
<b>LÄHTEET.....</b>	<b>74</b>
<b>LIITE 1: HAASTATTELURUNKO .....</b>	<b>82</b>
<b>LIITE 2: AINEISTON ANALYYSIN APUTAULUKKO .....</b>	<b>83</b>

# 1 Johdanto

## 1.1 Kolttalain uudistamisen esivalmistelu

Tiesitkö, että vuonna 1995 säädetty kolttalaki oli aikansa edistynein saamelaisia koskeva laki Suomessa? Tämä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle kuuluva laki on monella tapaa erityinen – kuten on kolttasaamelaisten historiakin. Ajat ovat kolttalain säätämisen jälkeen 30 vuodessa muuttuneet ja alkuperäiskansaoikeudet kehittyneet. Jos kolttalain uudistamiseen ryhdytään, niin miten pidetään huoli, että lain erityisyys ja edistyksellisyys säilyy?

Pro gradu -tutkielmani aiheena on kolttalain mahdollisen uudistamisen esivalmisteluprosessi. Tarkastelen prosessia siihen liittyvien keskeisten alkuperäiskansaoikeuksien ja erityisesti FPIC-periaatteen eli vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen (englanniksi Free, Prior and Informed Consent) soveltamisen näkökulmasta. Käytän tutkielmassa termiä FPIC-periaate, joka on vakiintunut myös suomen kieleen.

Kolttalaki (253/1995) on Suomen alueen kolttasaamelaisia koskeva laki. Kolttalain tavoitteena on sen ensimmäisen pykälän mukaisesti ”edistää kolttaväestön ja -alueen elinolosuhteita ja toimeentulomahdollisuuksia sekä ylläpitää ja edistää kolttakulttuuria.” Kolttalaissa on määritelty kolttalue, ja lakiin on kirjattu erityisiä etuuksia kolttalueella asuville kolttasaamelaisille. Kolttakulttuurin edistämisen osalta laki koskee kaikkia kolttasaamelaisia Suomessa. Kolttasaamelaiset ovat yksi alkuperäiskansa saamelaisiin kuuluva ryhmä. Yhteensä saamelaisia on Norjan, Ruotsin, Suomen ja Venäjän alueilla noin 75 000–100 000, joista Suomessa asuu noin 10 000. Suomessa puhutaan kolmea saamen kieltä: Pohjoissaamen puhujia on Suomessa noin 2 000, inarinsaamea puhuu noin 400 henkeä ja koltansaamea 200–300 henkeä. (Saamelaiskäräjät 2026, Valtonen ja Juutinen 2025, 12.)

Kolttasaamelaiset (koltansaameksi yks. *sä'mmlaž*, mon. *sä'mmla* tai yks. *nuõrtsä'mmlaž*, mon. *nuõrtsä'mmla*) ovat pohjoisimman Fennoskandian, nykyisin Suomeen, Norjaan ja Venäjään kuuluvien alueiden alkuperäiskansa, joilla on oma muista saamelaisista eroava kulttuurinsa ja kielensä. Koltansaame (koltansaameksi *sää'mkiöll* tai *nuõrtsää'mkiöll*) on kriittisesti tai vähintään vakavasti uhanalainen vähemmistökieli --. Kolttasaamelaisiksi itsensä identifioivia ihmisiä on arviolta 1500–1600 henkeä, joista 600–700 Suomessa, 500 Venäjällä ja 400 Norjassa. (Valtonen ja Juutinen 2025, 12.)

Tutkimusaihe tuli eteeni työni kautta. Olen töissä maa- ja metsätalousministeriössä ja kolttalain mukaiset kolttatuet kuuluvat tehtäviini, ollen kuitenkin tehtävänkuvassani pieni, vain muutaman prosentin kokoinen osa. Muilta osin tehtäviini kuuluu maaseudun kehittämistä ja maaseutu- ja aluepolitiikan asiantuntijatehtäviä. Sain kolttalakiin liittyvät tehtävät vastuulleni kymmenen vuotta sitten, ja hoidin tehtävää aluksi valmistellen vuosittaiset rahoituspäätökset rutiininomaisesti käyttäen mallina vanhoja pohjia. Vähitellen alkoi nousta esiin tarpeita myös kehittää asioita: miten turvata kolttien asiainhoidon ja Kolttakulttuurisäätiön resurssit, ja esimerkiksi miten lakia tulisi tulkita maansaantiin liittyvissä kysymyksissä. Aloin perehtyä aiheeseen tarkemmin – mikä kolttalaki on, mikä sen tausta on, keitä ovat kolttasaamelaiset.

Olen suomalainen, kotoisin Etelä-Savosta ja asun Helsingissä, eikä minulla ollut aiempaa osaamista saamelais- ja alkuperäiskansa-asioista, eikä syvällisempää tuntemusta myöskään Lapin, arktisen alueen tai yleisesti pohjoisen Suomen asioista. Koulutustaustaltani olen hallintotieteiden maisteri, pääaineena ympäristöpolitiikka. Olen hieman hämilläni siitä, miten vähin tiedoin minulle osoitettua kolttalakiin liittyvää tehtävää aluksi hoidin. Toisaalta sen voi ajatella olevan ymmärrettävää, tietäen miten paljon oma-aloitteisuutta tehtäviin perehtyminen ministeriössä yleensäkin vaatii. Tietämättömyys saamelaisista ei myöskään valtionhallinnossa liene tavatonta, sillä kuten saamelaisten totuus- ja sovintokomission loppuraportissa (2025, 72) todetaan, ”Suomessa vallitsee selkeä rakenteellinen tietovaje saamelaiskulttuurista ja saamelaisten alkuperäiskansa- asemasta. Tämä johtuu osittain siitä, ettei saamelaisista opeteta riittävän kattavasti peruskouluissa, toisen asteen oppilaitoksissa tai yliopistoissa.”

Tietoa saamelaisista ja alkuperäiskansa-asioista on saatavilla, kun sitä hakee, käyttää siihen aikaa ja pitää avoimen mielen. Kokemukseni mukaan asiantuntijatehtävissä valtiolla kuitenkin vain harvoin on aikaa perehtyä uusiin asioihin perusteellisesti, ja tässä teemassa jouduin itse aloittamaan aika lailla nollasta. Sittemmin olen vierailut koltta-alueella oma-aloitteisesti osin omalla ajalla ja kustannuksella, osin työmatkaksi näitä hakien. Käynnit Sevettijärvellä (koltansaameksi *Če'vet-jäu'rr*), Näätämissä (*Njauddâm*) ja Nellimissä (*Njeä'llem*), ja keskustelut paikan päällä muun muassa kolttien luottamusmiehen ja kolttien kyläkokouksen sihteerin kanssa ovat lisänneet ymmärrystäni paljon. Samoin asioita ovat avanneet keskustelut kolttalakia toimeenpanevien Lapin elinvoimakokeskuksen (vuoden 2025 loppuun asti Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen)

virkahenkilöiden kanssa. Lisäksi olen nyt parin viime vuoden aikana oppinut valtavasti Lapin yliopiston arktisen maailmanpolitiikan maisteriohjelman opinnoissa, joissa saamelais- ja alkuperäiskansanäkökulmat ovat vahvasti esillä. Hakeuduin opintoihin juuri tästä syystä, ja opiskelu on lisännyt työssä tarvitsemaani osaamista mielestäni erinomaisesti.

Tutkielman aihe siis muotoutui työn ja opintojen kautta. Kolttalain uudistaminen ja sen esivalmistelu on aiheena ajankohtainen sekä kolttalain että alkuperäiskansaoikeuksien ja FPIC-periaatteen soveltamisen näkökulmista. Voimassa oleva kolttalaki on säädetty 30 vuotta sitten ja siinä on tunnistettu muutostarpeita. Toisekseen kansainväliset alkuperäiskansaoikeudet ovat lain voimassaolon aikana kehittyneet ja niiden toteutumista on vahvistettu myös Suomessa. Saamelaiskäräjälain (974/1995) uudistus toteutui pitkän valmistelun ja usean yrityksen jälkeen vuonna 2025 ja uudistuksessa muun muassa vahvistettiin saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja FPIC-periaatetta. Aiheen ajankohtaisuutta lisää entisestään tutkimuksen tekemisen aikana valmistunut saamelaisten totuus- ja sovintokomission loppuraportti toimenpide-ehdotuksineen, joista tämän tutkielman kannalta keskeisimmät ovat:

Uuden saamelaiskäräjälain ja siihen sisältyvän yhteistoiminta- ja neuvotteluelvöllisyyden periaatteet tulee sisällyttää kaikkien lainsäädäntöön, viranomaismääräyksiin ja -toimiin, jotka voivat vaikuttaa saamelaisiin. Lait tulee yhteensovittaa kansainvälisessä alkuperäiskansaoikeudessa hyväksytyyn FPIC-periaatteen (vapaaseen tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate) kanssa. (Valtio, viranomaiset)

Kolttalakia tulee kehittää yhteistyössä kolttien kyläkokouksen kanssa tukemaan kolttasaamelaisten itsehallintoa ja itsemääräämisoikeutta alkuperäiskansana. Kehittämisen edellyttämät lisäresurssit tulee turvata ja saattaa kolttien kyläkokouksen hallinnon rahoitus osaksi valtion budjettirahoitusta sekä muuttaa siidahallintojärjestelmää hoitavien henkilöiden asema virkasuhteiseksi. (VM, MMM, OM)<sup>1</sup> (Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio 2025, 248–249)

Kolttasaamelaisten sekä maa- ja metsätalousministeriön ja Lapin elinvoimakeskusten virkahenkilöiden kanssa käymissäni keskusteluissa on käynyt selväksi, että kolttalain uudistaminen on hyvin monitahoinen ja herkkäkin asia: lain uudistamisessa tunnistetaan riskejä ja lain uudistamiseen voi liittyä myös poliittista ohjausta. Tutkielman aiheen valinnassa ja tutkimuskysymysten muotoilussa olen pyrkinyt kuuntelemaan eri osapuolia, erityisesti kolttasaamelaisten toiveita ja tarpeita. On

---

<sup>1</sup> Toimenpide-esitysten lopussa sulkeissa komission esittämät toimenpiteiden vastuutahot. VM = valtiovarainministeriö, MMM = maa- ja metsätalousministeriö, OM = oikeusministeriö.

mahdollista, että lain uudistaminen ei toisi parannusta tilanteeseen kolttasaamelaisten näkökulmasta, vaan se saattaisi päinvastoin myös heikentää heidän oikeuksiaan. Tämän tutkielman haastattelujen perusteella kolttasaamelaisten kokemus on, että kolttalain aiemmissa uudistuksissa on tehty heikennyksiä. Joka tapauksessa lain uudistaminen on enemmän tai myöhemmin ajankoh- taista. Vähintään teknisluonteisia muutoksia kolttalakiin tullaan tekemään, kuten on tehty tähänkin asti erilaisista hallinnollisista syistä. Tämän vuoksi pidän tärkeänä ja perusteltuna, että tutkielma tukisi mahdollista, tai jopa todennäköistä, edessä olevaa lain uudistamistyötä. Lain mahdollisessa uudistamisessa ensimmäinen vaihe olisi esivalmistelu, jossa selvitettäisiin lain tämänhetkistä tilan- netta, uudistamistarpeita ja tavoitteita.

Sekä esivalmisteluun että itse lainsäädäntöhankkeeseen on varattava riittävästi aikaa ja siksi pro- sessia on hyvä pohtia mahdollisimman hyvissä ajoin. Tavoitteeni on, että tutkielma voisi osaltaan edistää vuoropuhelua maa- ja metsätalousministeriön ja kolttasaamelaisten kesken mahdollisesta kolttalain uudistamisesta, ja mikäli esivalmistelu käynnistetään, toisi tutkielma valmistelun tueksi tarpeellista tietoa. Ajattelen myös, että tutkielman kautta ymmärrys saamelaisten alkuperäiskansa- oikeuksista voisi lisääntyä maa- ja metsätalousministeriössä laajemminkin.

Mikäli kolttasaamelaisten ja maa- ja metsätalousministeriön yhteisessä pohdinnassa päädytään esittämään lain uudistamista, on varsinaisen lainvalmisteluprosessin käynnistäminen todennäköi- sesti tarpeen saada kirjauksena myös hallitusohjelmaan. Seuraavat eduskuntavaalit pidetään vuonna 2027 ja tarpeita seuraavaan hallitusohjelmaan kerätään jo hyvissä ajoin ennen vaaleja.

## **1.2 Tavoitteet ja tutkimuskysymys**

Tutkielmani tavoitteena on selvittää, millainen olisi toivottava kolttalain uudistamisen esivalmis- teluprosessi kolttasaamelaisten mielestä, ja miten kolttalain uudistamisen esivalmisteluprosessi nähdään maa- ja metsätalousministeriössä. Tutkimuskysymykseni on: *Miten kolttalain uudistami- sen esivalmistelu tulisi tehdä, jotta siinä toteutuisivat kolttasaamelaisten oikeudet ja tarpeet?* Tut- kimuksen alakysymykset ovat: *Mikä on kolttalain tämänhetkinen tilanne ja mitä uudistamistar- peita siinä on tunnistettu? Mitkä ovat kolttasaamelaisten oikeudet ja tarpeet kolttalain uudistami- sen esivalmistelussa, mukaan lukien FPIC-periaate? Mikä on maa- ja metsätalousministeriön rooli lain uudistamisen esivalmistelussa ja kolttasaamelaisten oikeuksien ja tarpeiden turvaamisessa*

*siinä?* Kysymyksiin vastaamiseksi taustoitan, mikä on kolttalaki, mitä lakiuudistuksen esivalmistelu pitää sisällään Suomessa, mitä alkuperäiskansaoikeudet ovat ja mikä niiden tilanne on Suomessa ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan näkökulmasta.

Tutkimuskysymyksiin haen vastauksia haastatteluaineiston pohjalta. Aineiston ja menetelmät kuvaan luvussa kaksi. Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä on FPIC-periaatteesta käyty tutkimuksellinen keskustelu ja miten sitä on sovellettu muissa alkuperäiskansojen konteksteissa, sekä kriittinen pragmatismi ja puntaroiva demokratia. Deliberatiivista<sup>2</sup> eli puntaroivaa demokratiaa on käytetty erilaisissa hallinnon suunnittelutoimissa, jona kolttalain uudistamisen esivalmisteluakin voidaan pitää. Tarkastelen myös kehysanalyysia ja miten ongelman määrittely ja kehystäminen on myös vallankäyttöä. Käyttämäni teoriat tarjoavat näkökulmia siihen, millä tavoin hallinto, siis tässä tapauksessa maa- ja metsätalousministeriö, voi oppia ja kehittää ymmärrystään alkuperäiskansaoikeuksista.

---

<sup>2</sup> Deliberatiivisesta demokratiasta (deliberative democracy) on käytetty eri suomennoksia. Kotimaisten kielten keskuksen (2015) suositus deliberatiivinen demokratia -käsitteen suomenkielisestä vastineesta on 'keskusteleva demokratia'. Käytän tässä tutkimuksessa kuitenkin 'puntaroiva demokratia' termiä, sillä se on vakiintunut käytännössä, ja sitä käytettiin esimerkiksi Osallistuminen pitkäjänteisessä päätöksenteossa (PALO) -hankkeessa, jota strategisen tutkimuksen neuvosto rahoitti vuosina 2017–2022 (Herne 2018).

## 2 Aineisto ja menetelmät

### 2.1 Haastatteluaineisto

Tutkielman pääasiallisena aineistona ovat haastattelut, joita tein kesän ja syksyn 2025 aikana yhteensä seitsemän. Haastateltavia oli yhteensä yhdeksän, sillä yksi haastatteluista oli kolmen hengen ryhmähaastattelu. Haastateltavista kuusi oli kolttasaamelaisia ja kolme maa- ja metsätalousministeriön viranhaltijoita. Yksi näistä maa- ja metsätalousministeriön haastatteluista oli taustoittava, enkä siten käytä sitä varsinaisesti tutkimuksen aineistona. Haastateltavista viisi oli miestä ja neljä naista ja iältään haastateltavat olivat noin 30–60-vuotiaita. Haastattelujen toteuttamiseen käytännössä ja niiden sisältöön vaikutti varmasti osaltaan se, että olen itse töissä maa- ja metsätalousministeriössä ja ministeriön haastateltavat olivat minulle entuudestaan tuttuja työni kautta. Myös osan kolttasaamelaisista haastateltavista olin tavannut työni kautta aiemmin, osan jo useaan kertaan vuosien varrella. Osa oli lisäksi saattanut olla kuulolla, kun esittelin aihetta kolttien kyläkokouksille Teamsin kautta ennen tutkielman varsinaista aloittamista.

Kolttasaamelaisista haastattelin viittä koltta-alueella asuvaa kolttasaamelaista: kolttien luottamusmiestä, kolttien kyläkokouksen sihteeria ja kolmea kolttaneuvostojen jäsentä, yhtä Näätämon alueelta ja kahta Nellim-Keväjärven (*Njeä'llem-Keväjäu'rr*) alueelta. Kolttasaamelaisten haastatteluista yksi oli kolmen hengen ryhmähaastattelu paikan päällä Koltatalolla Sevettijärvellä ja muut etähaastatteluja Teamsin kautta. Pyysin haastateltavaksi suoraan kolttien luottamusmiestä ja sihteeria, jotka tunsin virkatyöni kautta entuudestaan. Muut haastateltavat tavoitin kolttien kyläkokouksen sihteerin kautta, joka välitti haastattelupyyntöni kaikille kolttaneuvostojen jäsenille. Sain niiden kolttaneuvostojen jäsenten yhteystiedot, jotka ilmaisivat sihteerille halunsa osallistua haastatteluun. Kaikki eivät lopulta kuitenkaan vastanneet sähköpostitse lähettämäni haastattelupyyntöön. Kaikilla kolttaneuvostojen jäsenillä oli siis mahdollisuus osallistua haastatteluun ja haastattelin heistä kaikki ne kolme, jotka vastasivat haastattelupyyntöön.

Uskon saaneeni hyvän ja monipuolisen aineiston tekemällä sekä ryhmä- että yksilöhaastatteluja. Lähtökohtaisesti tavoitteenani oli tehdä pari ryhmähaastattelua ja saada sitä kautta tavoitettua mahdollisimman monta kolttaneuvostojen jäsentä. Ensimmäinen ryhmähaastattelu jäi valitettavasti odottamaani pienemmäksi osallistujamäärältä, ja toista en saanut sovittua lainkaan. Ryhmä- ja

yksilöhaastatteluihin päädyin siis lopulta käytännön syistä ja haastateltavien toiveiden mukaisesti. Kolmen hengen ryhmäkeskustelu toimi mielestäni hyvin, ja palautteen mukaan haastateltavatkin pitivät haastattelun keskustelunomaisuutta hyvänä. Eskola ja Suorannan (2014, 95) mukaan ryhmähaastattelua voidaan käyttää yksilöhaastattelun sijasta ja se voi olla toimiva esimerkiksi silloin, jos haastateltavat saattavat jännittää haastattelijaa, mikä saattoi hyvinkin olla tässä tapauksessa asetelma etenkin oman työtaustani takia. Ryhmäkeskustelussa vaikuttaa ryhmän dynamiikka ja haastateltavat saattavat yhtäältä rohkaista toisiaan ja keskustelussa voi tulla esiin useampia näkökulmia kuin yksilöhaastattelussa, mutta toisaalta ryhmä saattaa myös luoda painetta kertoa asioista tietyllä tavalla tai jättää jotain sanomatta. Ryhmä- ja yksilöhaastattelujen yhdistelmällä haastatteluista tuli hyvin esiin kolttayhteisön yhteisiä näkemyksiä, mutta myös joitain eroavaisuuksia ja henkilökohtaisia tunteita. (Vrt. Alasuutari 1999, 151–152; Eskola ja Suoranta 2014, 96–97).

Kolttien kyläkokouksen ja kolttaneuvostojen edustajien lisäksi haastattelin kolttasaamelasta Tiina Sanila-Aikiota asiantuntijana, sillä hänellä on luottamustehtäviensä kautta aiempaa kokemusta muun muassa kolttien kyläkokouksen, saamelaiskäräjien ja Saamelaispaliskunnat ry:n toiminnasta ja vaikuttamistyöstä. Tiinan olin tavannut parissa tilaisuudessa vuoden 2025 aikana ja pyysin häntä haastateltavaksi henkilökohtaisesti. Osallistuimme elokuussa 2025 paneelikeskusteluun saamelaisen totuus- ja sovintokomission kolttasaamelaisia koskevien erillisselvitysten julkaisutilaisuudessa Inarissa (*Aanar*), Tiina kolttasaamelaisen edustajana ja minä maa- ja metsätalousministeriön edustajana.

Maa- ja metsätalousministeriöstä haastattelin kahta johtavassa asemassa olevaa henkilöä ja lisäksi tein yhden taustoittavan asiantuntijahaastattelun. Toteutin haastattelut yksilöhaastatteluina ja kasvokkain ministeriön tiloissa, eli omalla työpaikallani. Pyrin tekemään haastattelut mahdollisimman pitkälti tutkijan roolista ja tein osan haastatteluista lomani aikana, mutta haastatteluissa sivuttiin varsinaisten haastattelukysymysten lisäksi myös ajankohtaisia työasioita aiheeseen liittyen. Pidin ministeriössä yksilöhaastatteluja toimivana tapana, sillä tavoitteeni oli saada tietoa haastateltavien omista näkemyksistä ja siitä, kuinka hyvin aihetta tunnetaan ministeriön johdossa. Johtavassa asemassa olevat henkilöt ministeriössä vaikuttavat esimerkiksi siihen, miten ja millä resursseilla lainsäädännön esivalmistelua olisi mahdollista tehdä. Ministeriöstä olisi voinut kerätä myös laajemman haastatteluaineiston, mutta pidän kolmea haastattelua riittävänä, sillä tutkimuskysymysten

pääpaino on kolttasaamelaisten näkemyksissä ja ministeriöstä minulla on myös työni kautta kertynyttä tietoa.

Haastattelut olivat puolistrukturoituja ja niissä kaikissa käytiin läpi samat kysymykset, mutta keskustelunomaisesti ja kysymysten järjestys ja käsittelyn laajuus vaihteli hieman sen mukaan, mihin keskustelu vei (vrt. Eskola ja Suoranta 2014, 87; Tuomi ja Sarajärvi 2009, 75). Laadin kaikkia haastatteluja varten yhdenmukaisen haastattelurungon, jossa oli seitsemän kysymystä (Liite 1). Toimitin haastattelukysymykset haastateltaville sähköpostitse etukäteen tutustuttavaksi.

Nauhoitin ja purin haastattelut tekstiksi, lukuun ottamatta taustoittavaa haastattelua, josta tein vain muistiinpanot. Haastattelut kestivät keskimäärin 50 minuuttia, vaihdellen reilusta puolesta tunnista reiluun tuntiin. Purettuna aineistoa kertyi yhteensä 62 sivua (Times New Roman 10, riviväli 1,5).

Kaikki haastateltavat allekirjoittivat suostumuslomakkeen tutkimukseen osallistumisesta. Osa haastateltavista ei antanut suostumusta oman nimensä käyttöön. Päädyin säilyttämään kaikkien haastateltavien anonymiteetin eli en kerro haastateltavien nimiä, sillä tieto henkilöistä ei mielestäni tuo lisäarvoa tutkimuksen tuloksiin. Viitataan haastateltaviin koodeilla Kolttasaamelainen 1–5, MMM 1–2. Tiina Sanila-Aikiota haastattelin nimenomaan hänen asiantuntijuutensa vuoksi, joten hänen nimensä on perusteltua kertoa, ja sain häneltä suostumuksen nimen kertomiseen.

## ***2.2 Menetelmänä sisällönanalyysi***

Aineiston käsittelyn ja analyysin menetelmänä käytän pääasiassa aineistolähtöistä sisällönanalyysiä ja osin myös teoriaohjaavaa tarkastelua (esim. Tuomi ja Sarajärvi 2003, 96; 117). Tarkasteluni on teoriaohjaavaa siltä osin, kun peilaan aineistosta esiin nousevia teemoja tutkimuksen normatiivisena viitekehystenä olevaan FPIC-periaatteeseen. En kuitenkaan tee varsinaista teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä, jossa luodaan ensin aikaisempaan tutkimukseen perustuva analyysimatriisi, johon poimitaan aineistosta siihen sopivia ilmauksia (Elo ym. 2022, 222). Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä aineistosta poimitaan ne ilmaisut, jotka vastaavat asetettuun tutkimuskysymykseen. Tarkastelen, mitä teemoja aineistosta nousee esiin liittyen kolttalain tilanteeseen ja uudistamistarpeisiin, kolttasaamelaisten oikeuksiin ja tarpeisiin mahdollisessa lain uudistamisen esivalmistelussa, ja ministeriön rooliin siinä. Teemoittelemalla etsin ja erottelen tutkimusongelman ja sen alakysymysten kannalta olennaiset asiat aineistosta. Teemoittelu sopii Eskolan ja Suorannan (2014,

79) mukaan analyysitavaksi tutkimuksessa, joka on luonteeltaan käytännöllisen ongelman ratkaisua.

Tutkimusaineiston analyysiprosessin vaiheita ovat valmistelu, analyysi ja raportointi. Valmisteluvaiheessa valitaan analyysiyksikkö ja perehdytään aineistoon. Sisällönanalyysissa analyysiyksikkönä voidaan käyttää ajatuskokonaisuutta, lausetta tai yksittäistä sanaa. (Elo ym. 2022, 218–219.) Käytännössä siirsin puretun haastatteluaineiston excel-tiedostoon, kunkin puheenvuoron omalle rivilleen, ja etsin haastateltavien puheesta ajatuskokonaisuuksia eli esiin nousevia teemoja. Jaotelin teemat tutkimuksen alakysymysten mukaan, siten että tutkimuksen kolme alakysymystä olivat kukin omassa sarakkeessaan. Muodostin alkuperäisilmauksista eli haastatteluaineistosta pelkistettyjä ilmauksia, jotka ryhmittelin alateemoiksi. (Elo ym. 2022, 220.) Liitteessä 2 on taulukko, jossa on avattu tarkemmin, millä tavoin alateemat nousivat esiin haastatteluissa. Perehdyin aineistoon lukemalla sitä läpi useaan kertaan. Lopuksi jäsentelin alateemoista yhdistelemällä yläteemoja, jotka toimivat analyysiluvun alaotsikoina. Analyysiosassa haen vastauksia tutkimuksen kolmeen alakysymykseen ja havainnollistan niitä valikoiduilla sitaateilla haastatteluista. Analyysia tehdessä palasin useaan kertaan lukemaan aineistoa ja varmistin, että huomioin analyysissa kaikki aineistosta esiin nousseet keskeiset teemat. Alla taulukossa 1 on koottuna aineistosta muodostamani ala- ja yläteemat, jaoteltuna tutkimuksen alakysymyksittäin.

Taulukko 1. Haastatteluaineistosta esiin nousseet ala- ja yläteemat tutkimuksen alakysymyksittäin.

<b>Tutkimuksen alakysymykset</b>	<b>1 Lain tilanne ja uudistamistarpeet</b>	<b>2 Kolttasaaamelaisten oikeudet ja tarpeet lain uudistamisen esivalmistelussa</b>	<b>3 Maa- ja metsätalousministeriön rooli</b>
<i>Yläteema</i>	<i>1.1 Lain erityisyys ja tarve ajanmukaistaa</i>	<i>2.1 Keskiössä kolttayhteisö, tasavertaisuus ja aito vuoropuhelu</i>	<i>3.1 Ymmärrys ja asenne ministeriössä</i>
Alateemat	-lain tausta -lain sisältö: asiainhoito, asumisen tukeminen, erityiset etuudet, koltta-alue -tarve ajanmukaistaa -tarve tarkentaa -ei saa huonontaa	-keskiössä kolttayhteisö; koltthaneuvostojen ja kolttien kyläkouksen rooli -FPIC / tasavertainen neuvottelu ja aito vuoropuhelu -resurssit	-ymmärrys ja asenne -tasavertaisuus

<i>Yläteema</i>	<i>1.2 Tarve vahvistaa kolttien kyläkokouksen asemaa</i>	<i>2.2 Riskien hallinta</i>	<i>3.2 Resursointi ja ministeriön jalkautuminen</i>
Alateemat	-kolttien kyläkokouksen asema -tarve lisätä resursseja	-riskinä asenteet -riski että huononee -koltta-alueella asuvat kolttsaamelaiset -muualla asuvat kolttsaamelaiset	-luottamuksen rakentaminen -valmistelun organisointi ja tiedottaminen -resurssien mahdollistaminen -riittävän ajan varaaaminen -osallistumisen rajaaminen ja muiden toimijoiden kuuleminen -neutraalius

### ***2.3 Tutkimusetiikka saamelaisia koskevassa tutkimuksessa***

Olen pyrkinyt noudattamaan tutkielman tekemisessä alkuperäiskansa saamelaiset huomioivaa tutkimusetiikkaa, jota kuvataan pari vuotta sitten valmistuneessa oppaassa *Saamelaisia koskevan tutkimuksen eettiset ohjeet Suomessa* (Heikkilä ym. 2024). Ensimmäisenä käytänteenä ohjeissa on vastavuoroinen kommunikointi ja osallistaminen, koltansaameksi *kulstõõllmõš* (emt., 6). Tähän tutkielmaan liittyvä saamelaisyhteisö ovat kolttsaamelaiset ja erityisesti heidän perinteinen hallintaelimensä kolttien kyläkokous ja kyläkokousjärjestelmään kuuluvat kolttien luottamusmies, kyläkokouksen sihteeri ja koltthaneuvostot.

Olen muotoillut tutkimuksen tavoitetta ja tutkimuskysymyksiä kuunnellen aktiivisesti kolttsaamelaisen yhteisön tarpeita. Keskustelin tutkielman aiheesta alustavasti kolttien luottamusmiehen ja kyläkokouksen sihteerin kanssa syyskuussa 2024. Kävin esittelemässä alustavaa aihetta etäkokouksissa koltthaneuvostoille 9.12.2024 ja kolttien kyläkokouksille 16.2.2025 ja 22.2.2025 ja pyysin tutkimuslupaa, joka minulle kokousten päätöksellä myönnettiin. Näissä keskusteluissa tärkeänä nousi esiin luottamus ja se, että tutkielman tulisi hyödyttää kolttsaamelaisia. Myös vuorovaikutusta tutkimuksen aikana pidettiin tärkeänä. Käytännössä olen kertonut tutkielman etenemisestä kolttien luottamusmiehelle ja sihteerille ollessamme yhteydessä työasioissa. Pyysin kaikkia koltthaneuvostojen jäseniä haastateltavaksi ja kerroin tutkielman etenemisestä haastatteluissa.

Saamelaisia koskevan tutkimuksen eettisten ohjeiden toisena käytänteenä on tutkimuksen hyötyjen ja haittojen pohdinta sekä tutkijan ja tutkimuksen paikantaminen, *tu'mmstõõllmõš da vie'ssõõllmõš* (Heikkilä ym. 2024, 7). Olen kuvannut omaa taustaani ja suhdettani tutkimuksen aiheeseen johdannossa. Tutkimuksen normatiivisena viitekehyksenä on vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumuksen periaate FPIC ja siitä johtuva neuvotteluvaihtoehto, jota pidetään alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden keskeisenä kulmakivenä. En näe tutkimuksella merkittäviä riskejä saamelaisyhteiskunnan ja -yhteisöjen näkökulmasta, ellei sitten riskinä ole se, että kun tutkimuksen kautta kolttalajia ja kolttasaamelaisia nostetaan esille, voi se nostaa esiin jännitteitä alueen paikallisen väestön keskuudessa. Riskinä voi myös olla, mikäli en länsimaisena ja suomalaisena tutkijana onnistu riittävän hyvin kuulemaan, ymmärtämään ja välittämään kolttasaamelaisten ja alkuperäiskansan näkökulmia, tai jos sorrun tutkimuksella jatkamaan ja vahvistamaan kolonialistisia käytäntöjä ja tutkimusperinnettä.

Kolmas käytänteenä saamelaisia koskevan tutkimuksen eettisissä ohjeissa on saamelaisen yhteiskunnan ja tiedon kunnioittaminen ja arvostaminen, *ciistâst da äärvast äânmmõš*, johon liittyy myös pyrkimys kohdella saamelaisia tasa-arvoisina kumppaneina (Heikkilä ym. 2024, 8). Kunnioittaminen ja arvostaminen tuntuu itsestään selvältä lähtökohdalta tutkimuksessa, mutta toteutuakseen se vaatii riittävää saamelaiskulttuurista ja yhteiskunnallista osaamista. Olen parhaani mukaan pyrkinyt lisäämään osaamistani ja toivon, että olen osannut riittävän hyvin osoittaa kunnioitusta ja arvostusta kolttasaamelaisten näkökulmasta. Pyrin tekemään haastatteluihin osallistumisen kolttasaamelaisille mahdollisimman helpoksi ja onnistuin järjestämään yhden haastattelun paikan päällä Sevetijärvellä, toiset etäyhteydellä yhdessä sovittuna ja haastateltaville sopivana aikana. Kunnioittamiseen ja arvostamiseen kuuluisi myös tutkimuskumppaneiden ja haastateltavien kuuleminen heidän omalla äidinkielellään ja erilaisten paikallisen tietämisen ja tiedon tuottamisen tapojen huomioiminen. Tutkimuksen kieli on suomi ja toteutin haastattelut suomeksi, minkä uskon toimineen hyvin ja suomi lienee myös useimpien haastateltavien äidinkieli. Koska tulen ulkopuolelta, en kuitenkaan ole välttämättä osannut havaita ja tulkita kaikkea kulttuurisidonnaista hiljaista tietoa, jonka ymmärtäminen olisi voinut tuoda tutkimukseen lisää syvyyttä. Toisaalta minulla on hiljaista tietoa ja ymmärrystä valtionhallinnon sisältä, ja uskon että pystyn hyödyntämään sitä tutkimuksen aiheen ja tavoitteen edistämiseksi.

Neljäs ja viimeinen saamelaisia koskevan tutkimuksen eettisen ohjeistuksen käytänne on velvollisuus tiedon palauttamiseen ja jakamiseen, *õõlgtemvuõtt teâd maacctummša da juâkkmõ'sše* (Heikkilä ym. 2024, 9). Tästä kysyin ja keskustelin haastateltavien kanssa. Tulen jakamaan tutkimuksen tulokset heille lähettämällä tutkimusraportin, ja osa halusi myös oman haastatteluaineiston itselleen. Olen valmis myös esittelemään tutkimusta ja tuloksia kolttasaamelaisten toivomalla tavalla esimerkiksi kolttien kyläkokouksille tai kolttaneuvostoille. Aion esitellä tutkimuksen tuloksia myös maa- ja metsätalousministeriössä.

## 3 Tausta ja yhteiskunnallinen konteksti

### 3.1 Kolttalait 1955, 1984 ja 1995

Kolttasaamelaiset ovat asuneet ikimuistoisista ajoista nykyisten Suomen, Venäjän ja Norjan raja-seuduilla. Suomen kansalaisiksi kolttasaamelaisia tuli vuonna 1920, kun Petsamo (*Peäccam*) liitettiin Suomeen. Toisen maailmansodan jälkeen Suomi menetti Petsamon Neuvostoliitolle ja noin viisisataa Petsamossa asunutta kolttasaamelaista evakuoitiin omasta tahdostaan Suomen puolelle ja asutettiin Inarin kuntaan, Inarijärven (*Aanarjäu'rr*) pohjoispuolelle Sevettijärvelle ja eteläpuolelle Nellimin alueelle. Asuttaminen tapahtui vuosina 1945–1949. (Lehtola 2009, Valtonen ja Juutinen 2025, 15–17.) Ensimmäinen kolttalaki, eli laki eräiden kolttien asuttamisesta (273/1955), annettiin vuonna 1955, ja sen tavoitteena oli vahvistaa kolttasaamelaisten asumisoikeus ja heidän maankäytölliset oikeutensa ja erityiset edut sotien jälkeen perustetulla kolttala-alueella (Tanhua 2025, 55). Kolttalaki tarvittiin, sillä kolttasaamelaisten asuttamista ei voitu perustaa maata omistaneen siirtoväen asuttamislakiin, sillä kolttasaamelaiset eivät olleet omistaneet maita samalla valtion tunnustamalla tavalla kuin esimerkiksi karjalaiset evakot (Valtonen ja Juutinen 2025, 44).

Vuosien 1955–1985 aikana annettiin kymmenen erillistä lakia tai asetusta, joilla oli suoria vaikutuksia kolttasaamelaisten maankäyttöön ja omistukseen. Maankäyttöä ja asumista ohjaavalla kolttasaamelaisia koskevalla lainsäädännöllä on ollut, ja on edelleen, suoria vaikutuksia myös kolttala-alueen elinkeinoihin. (Tanhua 2025, 53.) Vuonna 1984 annettiin toinen kolttalaki (611/84), joka kumosi ensimmäisen kolttalain vuodelta 1955 ja kolttien maanjärjestelylain vuodelta 1969. Kuten aiempienkin kolttalakien, myös vuoden 1984 lain tarkoituksena oli kolttasaamelaisten toimeentulomahdollisuuksien ja elinolosuhteiden parantaminen. Erityiset edut pysyivät pääasiassa samoina kuin vuoden 1955 laissa. (Tanhua 2025, 72–73.) Vuosien 1955–1984 kolttasaamelaisia koskeva lainsäädäntö takasi lähtökohtaisesti perheille yhtäläiset elinolot, mutta toisaalta lainsäädäntö ei tukenut eivätkä määräaikaiset säädökset mahdollistaneet elinkeinojen kehittämistä pitkäjänteisesti. (Tanhua 2025, 75–76.)

Nykyinen eli kolmas kolttalaki (253/1995) annettiin vuonna 1995 ja se kumosi vuoden 1984 kolttalain. Tavoitteena oli selkeyttää kolttien tukemista koskevia säännöstöjä yhdistämällä ne samaan lakiin, jolloin kolttien elinkeinot voitaisiin ottaa huomioon entistä paremmin kokonaisuutena.

Kolttalaissa säädetään koltta ja koltta-alue, erityiset etuudet<sup>3</sup>, asuinrakentamisen ja maanhankinnan tukeminen ja kolttien asiainhoidon järjestelmä. Vuoden 1995 kolttalakiin sisällytettiin ensimmäisen kerran säädökset koskien asiainhoidon järjestelmää eli kyläkokousta, joka on kolttien ikaikainen hallintojärjestelmä. Tiina Sanila-Aikion mukaan asiainhoidon kokonaisuus on kolttalain tärkein osa-alue, ja ”sehän [kolttalaki 1995] on ollut aikansa edistyneimmistä ja parhaimmista saamelaislaeista ihan varmasti.” (Sanila-Aikion haastattelu 26.9.2025, Teams).

Kolttalain (253/1995) tarkoituksena on 1 §:n mukaisesti:

Tämän lain tavoitteena on edistää kolttaväestön ja -alueen elinolosuhteita ja toimeentulomahdollisuuksia sekä ylläpitää ja edistää kolttakulttuuria.

Tämän lain mukaisissa toimenpiteissä on kiinnitettävä erityistä huomiota:

- 1) kolttien luontais- ja muiden elinkeinojen sekä kulttuurin edistämiseen ja elinkeinojen monipuolistamiseen;
- 2) asunto-olojen sekä asuin- ja työympäristön parantamiseen;
- 3) tilojen kehittämiseen sekä niiden säilymiseen kolttien omistuksessa ja hallinnassa;
- 4) luonnonvarojen kestäväan käyttöön, perinneympäristön säilyttämiseen sekä muihinkin ympäristönäkökohtiin; sekä
- 5) muutoinkin koltta-alueen kehittämiseen.

Lain tavoitteet ovat laajat ja kokonaisvaltaiset, ja kuten haastatteluissakin luonnehdittiin, kolttalaki on erityinen. Se on myös verrattain pitkä, 73 pykälää (vrt. esim. saamelaiskäräjälaki 974/1995 45 pykälää, poronhoitolaki 848/1990 55 pykälää, kolttalaki 611/1984 23 pykälää). Myös nykyisestä kolttalaista saamelaisten totuus- ja sovintokomissiolle erillisselvityksen laatinut Semenoja (2025, 200) tunnistaa lain erityisyyden:

se [kolttalaki] on mahdollistanut sen, että kolttasaamelaiset ovat voineet ja voivat edelleen ottaa kantaa itseään koskeviin asioihin omalla ikaikaisella itsehallintotavallaan. Alkuperäiskansojen oman perinteisen itsehallintotavan säilyminen sekä se, että

<sup>3</sup> Kolttalaki 253/1995 9 § Erityiset etuudet: Koltta-alueella asuvalla koltalla on tällä alueella sijaitsevilla valtion maa- ja vesialueilla ilman eri korvausta oikeus: 1) käyttää omaa polttopuutarvetta varten valtion metsissä olevaa maapuuta ja kuivaa puuta, ei kuitenkaan rakennuspuuksi kelpavaa puuta; 2) saada välttämättömiin tarpeisiin metsähallintoviranomaisen osoituksen mukaan määrättyiltä paikoilta rakennus-, poltto- ja muuta kotitarvepuuta sekä rakennus- ja muuta kotitarvetta varten soraa ja täytemaata; 3) sijoittaa metsähallintoviranomaisten luvalla poro-, metsästys- ja kalapirttejä, kalakellareita ja varastosuojia tarvittaville paikoille; 4) pitää venevalkamia ja kalastusvälineiden kuivatuspaikkoja ilman erityistä lupaa; 5) laiduntaa karjaa sekä koota sille heinää, lehdeksiä, järviluhtaa ja -kortetta sekä metsähallintoviranomaisen luvalla myös jäkälää; 6) kunnostaa metsähallintoviranomaisten luvalla peltoa, niittyä ja laidunta; sekä 7) harjoittaa kalastusta valtion vesialueilla.

se on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä ja hallintorakennetta, on maailmanlaajuisesti poikkeuksellista. Vaikka kolttalaki on perustunut länsimaiseen yhteiskuntajärjestelmään ja osaltaan muovannut ja ohjannut kolttasaamelaista kulttuuria nykyiselleen, se tukee poikkeuksellisen hyvin kolttasaamelaisten elinolosuhteita ja huomioi kolttasaamelaisten tarpeita ja kulttuurin erityispiirteitä kolttasaamelaisten lähtökohdista. Se on tukenut ja tukee edelleen kolttasaamelaisten perustuslaillisten oikeuksien toteutumista laajasti kansana ja mahdollistaa sen säilymisen ja yhtenäisyyden. (Semenoja 2025, 200.)

Esitys vuoden 1995 kolttalaksi ja sen nojalla annettavaksi asetukseksi valmisteltiin valtioneuvoston asettamassa kolttien elinkeinojen ja kulttuurin edistämistoimikunnassa. Toimikunnassa olivat jäseninä maa- ja metsätalousministeriön, sisäasiainministeriön, aluehallinnon ja Inarin kunnan, Paaliskuntain yhdistyksen ja kolttaneuvostojen edustajat sekä kolttien luottamusmies. Toimikunta kuuli myös muun muassa Metsähallituksen edustajia ja koltta-alueen asukkaita kuulemistilaisuuksissa. (HE 243 1994 vp, 9.) Alkuperäiskansaoikeudet ovat nykyisen kolttalain valmistelun jälkeen reilussa 30 vuodessa kehittyneet huomattavasti ja onkin mielenkiintoista, miten mahdollisessa seuraavassa kolttalain uudistamisen prosessissa tulee huomioida tämä kehitys, ja miten valmistelu ehkä eroaa edellisestä kolttalain uudistamisprosessista.

Kolttalakia on muutettu 20 kertaa (viimeisin muutos 27.6.2025/635, jossa lakia toimeenpaneva viranomaislainen muutettiin aluehallintouudistuksen seurauksena Lapin elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksesta Lapin elinvoimakeskukseksi). Lähes kaikki muutokset ovat olleet luonteeltaan teknisiä. Kolttasaamelaisten näkökulmasta merkittävä sisällöllinen muutos oli vuoden 2015 muutos, jolloin porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetukilain (45/2000) (tuttavallisemmin ”polura”) uudistuksen yhteydessä kolttalain mukaisia tukikohteita siirrettiin poluraan, ja kolttalaista poistettiin elinkeinojen tukeminen käytännössä lähes kokonaan. (HE 81/2015; Semenoja 2025, 127.) Syynä muutokseen oli hallituksen esityksen mukaan Euroopan komission edellytykset valtioneuvostokisäännöistä<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> ”Kolttalain mukaiset tukijärjestelmät on ilmoitettu komissiolle heti Suomen liityttyä Euroopan unioniin. Vuoden 2015 alusta Euroopan komissio on edellyttänyt, että kaikkia kansallisia tukijärjestelmiä koskeva lainsäädäntö täyttää uusien valtioneuvostokisäännöjen mukaiset edellytykset, yksinomaan hallinnolliset toimenpiteet, kuten sitoutuminen valtioneuvostokisäännöjen noudattamiseen, eivät riitä. Kansalliseen lainsäädäntöön on sisällytettävä takeet siitä, että tukijärjestelmä täyttää asianomaista alaa ja toimenpidettä koskevat valtioneuvostokisäännöt.” (HE 81/2015, Johdanto.) ”Myös kolttalain mukaisia tukia on tarkasteltava siitä lähtökohdasta, soveltuvatko ne EU:n valtioneuvostokisäännöihin.” (HE 81/2015, Yksityiskohtaiset perustelut.)

Vuoden 2015 kolttalain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä tulkitaan lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin, mukaan lukien perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädettyyn saamelaisilla alkuperäiskansana olevaan oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, kolttatukien osalta niin, että niissä on kysymys nimenomaan kulttuurisesta tukemisesta<sup>5</sup>. (HE 81/2015, 4 Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys.)

Hallituksen esityksen (81/2015) mukaan maa- ja metsätalousministeriö pyysi kolttaneuvostoilta lausuntoa vuonna 2015 esitetyistä kolttalain muutoksista. Kolttien kyläkokoukset vastustivat muutoksia ja esittivät työryhmää kolttalain kokonaisuudistusta varten. Lausunnot johtivat muutoksiin kalastuksen osalta: ”Metsähallituksen ja kolttien kyläkokousten lausuntojen johdosta kolttalain mukaisiin erityisiin oikeuksiin sisältyvää tukimenettelyä on muutettu siten, että kalastukseen liittyviä oikeuksia ei katsottaisi valtiontueksi.” (HE 81/2015, 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.)

Kolttasaamelaiset ja Lapin elinvoimakeskuksen virkahenkilöt ovat useissa yhteyksissä myös vuoden 2015 lakiuudistuksen valmistelun jälkeen tuoneet esiin tarpeita kolttalain kehittämiseksi ja täsmentämiseksi, mutta varsinaista esitystä lain uudistamiseksi ei ole tehty. Maa- ja metsätalousministeriön taholta lain muutostarpeet otettiin esiin kolttien luottamusmiesvaaleista vuonna 2017 tehdyn valituksen yhteydessä, joka oli toinen kerta, kun vaaleista valittiin Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen. Valitukset koskivat luottamusmiehen kelpoisuusedellytyksenä olevan kielitaidon selvittämistä. Tuolloin maa- ja metsätalousministeriössä kolttalaista vastannut vanhempi hallintosihteeri ehdotti YLE:n jutun mukaan, että ”kolttasaamelaiset miettivät kolttalain uudistamista vaaleja koskevissa käytännöissä.” Hän painotti, että ”aloite kolttalain uusimiseen tulee kuitenkin tulla itse kolttien kyläkokouksilta, eli kolttasaamelaisilta itseltään.” (YLE 2017.)

---

<sup>5</sup> Kolttien intensiivisen tuen kohdentamisessa Inarin kolttala-alueella on ollut kysymys nimenomaan kulttuurisesta tukemisesta, koska alueen kahteen kylään on vaikeaa saada toimeentulon tuovaa elinkeinotoimintaa. Tuet säilyvät pääosin ennallaan, mutta kaikkia tukia ei enää myönnettäisi yksinomaan kolttalain nojalla, vaan niistä osa siirrettäisiin muuhun lainsäädäntöön, jolloin tukien hallinnointi yksinkertaistuisi. Myös tukikohteet ja tukimuodot olisivat monipuolisempia ja tuen taso korkeampi kuin porotalouden rakennetukilain mukaisissa tukitoimissa. Kysymys on siten erään saamelaisen vähemmistöryhmän positiivisesta erityiskohtelusta kyseisen pienehkön alueen ja sillä asuvien kolttien kulttuurin säilymisestä tukemalla erityisesti asumista ja elinkeinonharjoittamista kolttakylissä. Muulla saamelaisalueella ei ole samanlaista tuen erilaistamisen tarvetta saamelaisten ja muiden alueen asukkaiden välillä. (HE 81/2015, 4 Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys.)

Saamelaisten totuus- ja sovintokomission loppuraportti valmistui joulukuussa 2025. Raporttia varten komissio oli tilannut erillisselvityksen myös nykyisestä kolttalaista. Erillisselvityksessä Sementoja (2025, 201) tunnisti muutostarpeita kolttalain tulkintaan, liittyen erityisesti kolttien asiainhoidon järjestelmän asemaan ja rooliin lain toimeenpanossa. Edellä johdannossa on siteerattu totuus- ja sovintokomission esitys kolttalain kehittämiseksi. Tarpeita kolttalain uudistamiseksi tai kehittämiseksi on tuotu esiin jo ainakin edellisestä merkittävästä kolttain muutoksesta, eli vuodesta 2015 lähtien.

### 3.2 Lainsäädäntöprosessi ja lain esivalmisteluvaihe Suomessa

Suomessa lainsäädäntöprosessissa on kolme päävaihetta: lain valmistelu, käsittely ja vahvistaminen, ja näiden jälkeen tulee lain täytäntöönpano ja seuranta (Kuva 1). Valmistelun vaiheita ovat aloite, esivalmistelu, perusvalmistelu, lausuntomenettely, jatkovalmistelu ja valtioneuvoston päätöksenteko. (Backman 2021.)

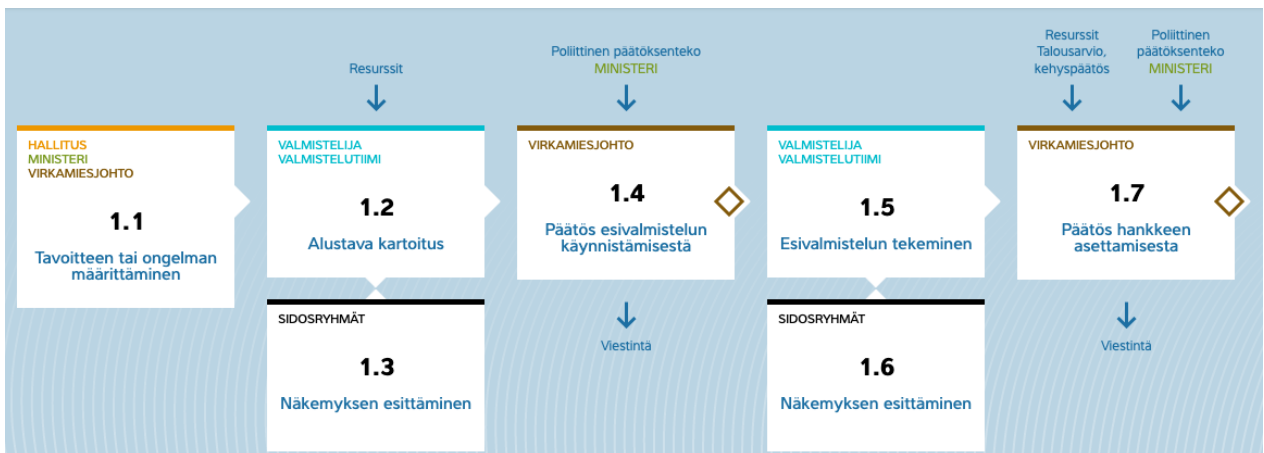


Kuva 1: Lainsäädäntöprosessin vaiheet (Finlex 2026).

Lainsäädäntöhankkeen esivalmisteluvaihetta on kuvattu tarkemmin lainvalmistelun prosessioppaassa. Esivalmistelussa kootaan tietoa ja näkemyksiä kyseisestä aiheesta, arvioidaan tarvetta käynnistää lainvalmisteluhanke ja suunnitellaan hankkeen tavoitteet ja toteuttaminen. Lainvalmistelun prosessioppaassa eri toimijoiden roolit lain esivalmisteluvaiheessa on eriytetty (Kuva 2). Ensin hallitus, ministeri tai virkajohto tekee toimeksiannon lainvalmistelua koskevan aloitteen käsittelystä. Valmistelija tai valmistelutiimi selvittää asiaa alustavasti, jonka lopputuloksena on

arviomuistio tai muu vastaava taustaselvitys. Sitten kuullaan sidosryhmiä ja kuulemisen pohjalta muistiota voidaan päivittää. (Finlex 2026.)

Varsinaisesta esivalmisteluprosessista tekee päätöksen ministeriön virkajohto tai ministeri. Valmistelutiimi suunnittelee esivalmistelun, jonka tavoitteena on koota aineisto, jonka pohjalta voidaan päättää säädöshankkeen tarpeellisuudesta ja toimeksiannosta. Esivalmistelua varten voidaan asettaa valmisteluelin, tilata ulkopuolisia selvityksiä ja hankkia asiantuntija-apua. Esivalmistelun loppuvaiheessa laaditaan hankesuunnitelma, jossa määritellään lainvalmisteluhankkeen tavoitteet, sisältö ja laajuus niin, että valmisteluun voidaan antaa selkeä toimeksianto. Esivalmistelun raportti julkaistaan ja siitä kuullaan jälleen sidosryhmiä ja kuulemisen pohjalta päivitetään selvitystä ja hankesuunnitelmaa. Esivalmistelun jälkeen ministeri tai virkajohto päättää lainsäädäntöhankeeseen käynnistämisestä. (Finlex 2026.)



Kuva 2. Esivalmistelun vaiheet (Finlex 2026).

Merkittävimmin lakihankkeiden aloitteet tulevat hallitusohjelman kirjauksista eli poliittisesta prosessista. Aloite voi tulla myös suoraan tai välillisesti sidosryhmiltä ja myös ministerit ja ministeriöiden virkahenkilöt voivat olla aloitteellisia havaitsemistaan lainsäädäntötarpeista. Esivalmistelun aloittamisesta päättää asian laajuudesta tai merkityksestä riippuen joko hallitus, ministeri tai virkajohto. (Backman 2021, 42.)

Lainvalmistelun prosessiopas on kirjoitettu erityisesti ministeriöiden lainvalmistelijoiden näkökulmasta, eikä opas huomioi saamelaisia koskevassa lainsäädäntöhankeessa toteutettavia

alkuperäiskansaoikeuksia ja saamelaisten tasavertaista osallistumista. Kun saamelaisia koskevan lakihankkeen esivalmistelua katsotaan alkuperäiskansaoikeuksien toteutumisen näkökulmasta, on valmisteluprosessissa tärkeä huolehtia vuorovaikutuksesta koko prosessin aikana. Esimerkiksi jo päätös esivalmistelun aloittamisesta tulee tehdä yhdessä alkuperäiskansaa edustavan tahon, eli kolttalain tapauksessa kolttien kyläkokouksen, kanssa. Kolttasaamelaisia ei myöskään voi pitää kolttalain uudistamisen valmistelussa kuvassa 2 esitettyä sidosryhmänä, vaan kolttasaamelaiset ovat kolttalain tapauksessa oikeuksien haltijoita. Oikeusministeriö on valmistellut myös lainvalmistelun kuulemisoppaan (Valtioneuvosto 2025), mutta nimensä mukaisesti se koskee kuulemistä, eikä sellaista tasavertaista osallistumista valmisteluun, mitä erityisesti oikeuksien haltijoille tulisi turvata. Lainvalmistelun kuulemisoppaan liitteessä on listattu lakisäätteiset kuulemisvelvoitteet, joista yksi koskee saamelaisia, eli saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen viranomaisten neuvotteluvollisuus saamelaiskäräjien kanssa. Tältä osin oppaassa (Valtioneuvosto 2025, 108) todetaankin, että pelkkä kuuleminen ei riitä, ja että saamelaisten omaan kieleen ja kulttuuriin liittyvissä esityksissä tulee varmistaa saamelaiskäräjien edustus lainvalmistelussa alusta lähtien. Myös kolttalaista tuleva velvoite kolttasaamelaisten huomioimiseen säädösvalmistelussa on todettu, tosin sekin nykyisellään jo vanhentuneesti pelkkänä kuulemisvelvoitteena ja lausunnon antamisena.

Lainvalmistelua ja osin myös lainsäädännön laatua kritisoidaan usein voimakkaastikin, vaikka sitä on pyritty kehittämään useilla hankkeilla (Backman 2021, 9). Lainsäädäntöprosesseissa, niiden resursoinnissa ja toimintakulttuureissa on eroja ministeriöiden välillä. (Oikeusministeriö 2019, Backman 2021, 17 mukaan). Ohjeistusta lainvalmisteluun on paljon, mutta sen velvoittavuus on heikkoa. Lainvalmistelun kehittäminen on oikeusministeriön vastuulla ja edellä mainittu lainvalmistelun prosessiopas on yksi oikeusministeriön julkaisemista oppaista.

Lainsäädäntöhankkeen valmistelu- ja esivalmisteluprosessin onnistumiseen vaikuttaa hankkeen resursointi ja lainvalmistelijoiden osaaminen. Uusikylä ym. (2023) ovat selvittäneet hyvän lainvalmistelun ominaisuuksia ja laatineet ehdotuksen lainvalmistelun laatua mittaaviksi indikaattoreiksi. Selvityksessä tehtyyn lainvalmistelijabarometriin vastasi 193 eri ministeriöiden lainvalmistelijaa. Kyselyn mukaan resursointi on yleisesti riittämätöntä, mutta vaihtelee paljon hankkeittain. Myös aiheiden poliittisuus vaikuttaa resursointiin ja aikatauluihin. (Uusikylä ym. 2023, 64.)

Resursointiin liittyy myös osaaminen, ja alkuperäiskansaa koskevassa hankkeessa erityisesti perustuslaki- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ja alkuperäiskansaoikeuksien tunteminen.

Lainvalmistelijabarometrin kyselyyn (Uusikylä ym. 2023, 68) vastanneista hieman yli 60 prosenttia oli sitä mieltä, että lainsäädäntöhankkeissa tunnistetaan riittävän hyvin esitysten vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Näiden velvoitteiden huomioiminen on kehittynyt huomattavasti, mutta läheskään kaikilla osaamista ei ole. Uusikylän ym. (2023) selvityksessä tehtiin myös sidosryhmäkysely, johon vastasi 759 sidosryhmien, kuten järjestöjen, edustajaa. Myös siinä tuli esiin resurssien ja osaamisen puute, ja vastaajat olivat usein sitä mieltä, että perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä vaikutuksia ei tunnisteta ja arvioida riittävän tarkasti. Kyselyn mukaan lainvalmistelussa on paljon eroja hanke-, ministeriö- ja lainvalmistelijakohtaisesti. (Uusikylä ym. 2023, 100.) Myös oma kokemukseni on, että lainsäädäntöhankkeisiin ei aina ole riittävästi resursseja, eli käytännössä aikaa ja osaamista. Olisi myös tärkeää, että juristeilla olisi perehtyneisyyttä ja kiinnostusta aiheisiin, joita säädöshankkeet koskevat. Tällaisen osaamisen kerryttäminen vaatii aikaa.

### ***3.3 Alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaisten asema Suomessa***

Alkuperäiskansaoikeudet ovat osa kansainvälisten ihmisoikeuksien kokonaisuutta. Alkuperäiskansaoikeudet ovat nimensä mukaisesti kansojen oikeuksia ja siten luonteeltaan etupäässä kollektiivisiä. Siinä ne eroavat muista yleismaailmallisista ihmisoikeuksista, jotka ovat luonteeltaan yksilön oikeuksia ja joiden subjekti on yksilö. (Scheinin 2024, 10; Heinämäki ym. 2023, 52.) Heinämäki ym. (2023, 350) mukaan:

Saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksilla tarkoitetaan saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia, joita on tarkasteltava kokonaisuutena. Perus- ja ihmisoikeudet muodostavat yhdessä toisiaan täydentävän oikeudellisen suojajärjestelmän, jossa kansainvälinen ihmisoikeuksien taso asettaa minimisuojan.

Perusoikeudet on määritelty Suomen perustuslaissa ja ihmisoikeudet kansainvälisissä ihmisoikeusinstrumenteissa. Suomessa saamelaisilla on perustuslaissa vahvistettu asema alkuperäiskansana. Perustuslain 17.3 §:n mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus kehittää ja ylläpitää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslain 121.4 §:n mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Lisäksi keskeisiä ovat perustuslain 6 §, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja 22 §, jonka

mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. (Ihmisoikeuskeskus 2019.) Heinämäki ym. (2023, 350) mukaan perustuslain 22 §:n ”turvaamisvelvoitteen katsotaan myös edellyttävän velvollisuutta aktiivisin toimenpitein edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.”

Saamelaisten tunnustaminen perustuslaissa alkuperäiskansaksi kytkee perustuslain 17.3 §:n alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen kansainvälisessä oikeudessa. (Hansen 2024, 9). Alkuperäiskansoja koskevia keskeisiä kansainvälisiä ihmisoikeusinstrumentteja ovat YK:n kansainvälisen työjärjestön ILO:n alkuperäiskansoja koskeva yleissopimuksen nro 169 vuodelta 1989 ja YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista (UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UNDRIP) vuodelta 2007. Suomi on allekirjoittanut ILO 169 sopimuksen, mutta ei ratifioinut sitä. Sopimus tunnustaa alkuperäiskansojen maa- ja luonnonvaraoikeudet sekä oikeuden osallistua niitä koskevaan päätöksentekoon. ILO 169 sopimus tunnustaa myös alkuperäiskansojen oikeuden päättää omista ensisijaisista tavoitteistaan, jotka koskevat muun muassa heidän asuttamiinsa tai muutoin käyttämiinsä maita vaikuttavaa kehitystä, sekä hallita mahdollisuuksien mukaan omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurikehitystään. (Hansen 2024, 12–13.) Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio (2025, 249) esitti yhtenä toimenpiteenä, että ”Valtioneuvoston tulee saattaa YK:n työjärjestön (ILO) itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus numero 169 voimaan tuomalla sopimus eduskunnan ratifioitavaksi. (VN, UM<sup>6</sup>)”

YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista on poliittisesti ja moraalisesti sitova ja se asettaa alkuperäiskansojen oikeuksien tavoitstandardit. Julistus sisältää muun muassa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden, autonomian ja itsehallinnon ja oikeuden osallistua päätöksentekoon. Lisäsuojaa alkuperäiskansojen oikeuksille tuovat vähemmistöjä koskevat kohdat YK:n Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevasta sopimuksesta (KP) ja Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevasta sopimuksesta (TSS). (Ihmisoikeuskeskus 2019.)

Heinämäki ym. (2017, 28) pitävät osallistumisoikeuksia ja niistä juontuvaa konsultaatio- tai neuvotteluelvoitetta valtiolle alkuperäiskansan itsemääräämisoikeuden tärkeimpänä kulmakivenä.

---

<sup>6</sup> Toimenpiteen vastuutahot VN = valtioneuvosto, UM = ulkoministeriö.

Myös ihmisoikeussopimuksia valvovat toimielimet ovat alkaneet painottaa FPIC-periaatetta YK:n alkuperäiskansaoikeuksien julistuksen hyväksymisen jälkeen (Hansen 2024, 12).

Keskeisiä käsitteitä ja periaatteita alkuperäiskansaoikeuksien näkökulmasta lainsäädäntöprosessissa ovat merkityksellinen osallistuminen sekä FPIC-periaate. Keskeistä näissä periaatteissa on osallistuminen mahdollisimman varhain, minkä voidaan katsoa tarkoittavan kolttalain tapauksessa käytännössä sitä, että jo mahdollinen lain avaaminen ja esivalmistelu tulee pohtia yhdessä kolttasaamelaisia edustavan kolttien kyläkokouksen kanssa. Vastaavasti esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä eli YVA-menettelyssä “Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta (ml. alkuperäiskansoja koskeva vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumusperiaate) edellyttää, että saamelaiset voivat osallistua YVA-menettelyn suunnitteluun jo ennen arviointiohjelman toimitamista.” (Heinämäki ym. 2023, 99.) Heinämäki ym. (2023, 315–335) esittelevät eri menetelmiä alkuperäiskansojen osallistumiseen arviointimenettelyyn: merkityksellinen osallistuminen, alkuperäiskansatietoon perustuva arviointi ja Akwé: Kon -ohjeet<sup>7</sup>, yhteishallinnan malli ja yhteisölähtöinen monitorointi. Yhteenvedona he toteavat:

Varhainen ja tasavertainen osallistuminen, yhteisöjen oman kapasiteetin vahvistaminen perinteisen tiedon ja perinteisen maankäytön tallentamisen ja kartoittamisen kautta, sekä erilaisten maailmankuvien huomioiminen vaikutusten arvioinneissa ovat kaikki tärkeitä huomioita mahdollisia saamelaiden kotiseutualueen YVA-menettelyjä ajatellen (Heinämäki ym. 2023, 335).

Alkuperäiskansaoikeuksien näkökulmasta osallistuminen lainsäädäntöprosessiin tulee siis olla paljon enemmän kuin pelkkää sidosryhmien kuulemista. Osallistumista ei voi pelkistää pelkkään muodolliseen neuvotteluprosessiin, normeihin tai standardeihin. Perusperiaate on, että alkuperäiskansojen tulee olla tasavertaisia kumppaneita heitä koskevien institutionaalisten rakenteiden, lakien ja politiikkojen valmistelussa.

---

<sup>7</sup> ”Vapaaehtoiset Akwé: Kon -ohjeet on hyväksytty [YK:n] biodiversiteettisopimuksen seitsemännessä osapuolikouksessa 2004. Ohjeet ovat osa biodiversiteettisopimuksen toimeenpanoa. Akwé: Kon -ohjeiden tarkoituksena on turvata luonnon monimuotoisuuden, alkuperäiskansojen luontosuhteen sekä perinteisen tiedon säilyminen, sekä turvata alkuperäiskansan täysipainoinen osallistuminen hankkeiden ja suunnitelmien kaikkiin vaiheisiin, ml. valmisteluun, vaikutusten arviointiin sekä päätöksentekoon, toimeenpanoon ja seurantaan. Akwé: Kon -ohjeet ovat menettelytapa, jota tulisi noudattaa suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön, kansainvälisen oikeuden ja muiden kansainvälisten velvoitteiden kanssa yhdenmukaisella tavalla, alueen olosuhteisiin soveltuvalla tavalla sekä siten, ettei luonnon monimuotoisuutta vaaranneta.” (Metsähallitus 2020.)

Alkuperäiskansaa koskevan lakihankkeen valmistelussa on tärkeää ymmärtää alkuperäiskansan asema oikeuksien haltijana, joka on enemmän kuin sidosryhmä muiden joukossa. Saamelaisten oikeuksia koskevassa keskustelussa on Suomessa painottunut kansalaisten yhdenvertaisuuden periaate. Yksi keskeinen jakolinja Raition (2008) tutkimassa metsiin liittyvässä konfliktissa on ollut “kaikkien yhdenvertaisuus” versus poronhoitajien ja saamelaisten oikeudet. Hallinto painottaa yhdenvertaisuutta ja enemmistön demokratiaa. Alkuperäiskansan kollektiivisia oikeuksia on vaikea hyväksyä länsimaisessa ajattelussa, jossa kansalaisten yksilölliset oikeudet ovat niin sisäänrakennettuja kansallisvaltion politiikkaan. (Raitio 2008, 222.) Myös Sarkki ym. (2021) esittävät, että maankäytön hallinnan ja kehittämisen yhteydessä sidosryhmänäkökulma ei ole riittävä saamelaisten osallistumiselle. Sidoryhmä-käsite ei huomioi riittävästi eri ryhmien erilaisia tilanteita ja erityisesti alkuperäiskansan asemaa, sillä se korostaa taloudellisia arvoja muiden edelle, eikä välttämättä ymmärrä historiallista kontekstia ja alkuperäiskansan oikeudellista asemaa. Sidoryhmän sijaan saamelaiset tulisikin perinteisiin elinkeinoihin liittyvissä asioissa ymmärtää oikeuksien haltijoiksi. (Sarkki ym. 2021, 273.) Maankäytön hallinnassa ja kehittämisessä perinteisen elinkeinon kuten poronhoidon harjoittajille kysymyksessä on koko elämänmuoto, ja heille näiden kysymysten merkitys on siis kategorisesti eri kuin niiden sidoryhmien, joilla kyse on pääasiassa taloudellisista intresseistä (Sarkki ym. 2021, 282). Vastaavasti Heinämäki ym. (2023, 81) toteavat, että “saamelaisten osallistumista YVA-menettelyyn ei tule nähdä sidoryhmäosallistumisena, vaan saamelaisten tulee voida osallistua menettelyyn alkuperäiskansana, jolla on perustuslaillinen oikeus kulttuuriin ja itsemääräämisoikeuteen.”

Vaikka Sarkki ym. (2021) pohtivat maankäytön hallintaa ja kehittämistä ja saamelaisten ja perinteisen elinkeinon harjoittajien asemaa siinä, voi samaa ajatusta soveltaa myös mahdolliseen kolttalain uudistamiseen: Kolttasaamelaiset tulee valmistelussa huomioida oikeuksien haltijana - ja FPIC-periaatteiden mukaisesti tasavertaisena kumppanina - eikä vastaavana sidoryhmänä kuin muut mahdolliset lakihankkeen sidoryhmät. Myös Lukawiecki ym. (2021) korostavat alkuperäiskansojen asemaa oikeuksien haltijana heitä koskevissa asioissa. Valtioilla ja hallinnolla on sitä kautta velvollisuus osallistaa alkuperäiskansoja politiikan valmisteluun ja päätöksiin laajemmin - osallistaminen vain yksittäisiin hankkeisiin ei ole riittävää.

Alkuperäiskansaa koskevissa hankkeissa konsultaation ja vuorovaikutuksen periaatteet tulisi valmistella yhteistyössä (Hughes 2018, 16, 18). Samoin tietoa tulisi luoda ja välittää vastavuoroisesti ja kumppanuudessa, jotta se ei jää yksisuuntaiseksi, ja jotta paikallista tietoa ei jäisi hyödyntämättä. (Hughes 2018, 26). Merkityksellisen osallistumisen varmistamiseksi alkuperäiskansayhteisöllä tulee olla riittävät resurssit ja mahdollisuudet osallistumiseen, eli ihmisiä, aikaa ja rahaa osallistua prosessiin. Osallistumisprosessiin omat haasteensa ja resurssitarpeensa tuovat pitkät välimatkat, sillä usein alkuperäiskansat asuvat valtionhallinnosta katsottuna kaukana. Prosessissa tulee ottaa huomioon myös kulttuuriset seikat, kuten esimerkiksi alkuperäiskansan erilaiset tapahtumat ja vaikkapa vuodenaikaan liittyvät toimet. (Hughes 2018, 22–23.) Yleisesti tunnistettuja merkityksellisen osallistumisen tekijöitä ovat myös luottamuksen rakentaminen, jatkuva yhteydenpito ja myös vapaamuotoinen vuorovaikutus, selkeästi kuvatut odotukset sekä alkuperäiskansatiedon ja paikallisen tiedon sisällyttäminen hankkeen tietopohjaan (PAME 2021).

Arktisella alueella valtiot yleisesti tunnustavat ja tunnistavat alkuperäiskansasuhteisiin kuuluvan neuvotteluvollisuuden. Usein osallistamista ja neuvotteluprosesseja käydään silti vasta sen jälkeen, kun strategisen tason päätöksiä ja kehittämissuunnitelmia on jo tehty. Valtioiden on usein epäonnistuttava näkemään alkuperäiskansoja näissä prosesseissa tasavertaisina kumppaneina. (Hughes 2018, 26.) Suomesta yksi viimeaikainen esimerkki tästä on Nato- ja DCA<sup>8</sup>-prosessit, joista valtio ei erikseen tiedottanut eikä kuullut saamelaiskäräjiä, eikä vastannut saamelaiskäräjien pyyntöihin järjestää saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut (Junka-Aikio 2025, 59). Yleinen trendi arktisella alueella kuitenkin on alkuperäiskansojen voimaantumisen ja itsemääräämisoikeuden vahvistaminen, mikä näkyy esimerkiksi erilaisten luonnonvarojen yhteishallinnoinnin ja muiden hallinnan järjestelmien lisääntymisessä (Hughes 2018, 27).

Tärkeää, mutta haastavaksi tunnistettua, on pitkäjänteisen suhteen ja jatkuvan yhteyden rakentaminen alkuperäiskansojen ja hallinnon välille (Lukawiecki ym. 2021, 609). Lukawiecki ym. (2021, 614–615) antavat seuraavia suosituksia Kanadan Ontarion provinssin ympäristö- ja ilmastoministeriölle merkityksellisen osallistumisen edistämiseksi: 1) olkaa yhteydessä ja toimikaa yhteistyössä alkuperäiskansayhteisöjen kanssa päätöksiä valmisteltaessa aikaisessa vaiheessa ja usein, 2) kouluttakaa virkahenkilöitä alkuperäiskansa-asioista ja merkityksellisestä osallistumisesta ja antakaa

---

<sup>8</sup> Kahdenkeskinen puolustusyhteistyösopimus, Defence Cooperation Agreement eli DCA-sopimus.

tilaa yhteistyösuhteiden kehittämiseen, 3) kutsuttaessa vierailkaa ja viettäkää aikaa alkuperäiskansayhteisöissä, 4) tukekaa alkuperäiskansan mahdollisuuksia ja resursseja osallistua, 5) institutionaalisoikaa yhteistyörakenteita siten, että ne eivät ole kiinni vain yksittäisistä henkilöistä tai johtajista, 6) kehittäkää yhteisiä oppimisen paikkoja alkuperäiskansojen ja länsimaisista tietojärjestelmistä ja 7) tukekaa alkuperäiskansojen omia tavoitteita ja aloitteita ja tunnistakaa pienetkin toimet osana laajempaa sovintoprosessia. Näitä suosituksia voisi mielestäni soveltaa myös Suomeen valtionhallinnon ja saamelaisyhteisöjen välisen kumppanuuden kehittämiseksi. Lukawiecki ym. (2021, 615) tunnistavat ja tunnustavat hallinnon taloudelliset ja rakenteelliset rajoitukset, mutta nostavat esiin, että pienet muutokset yhteistyösuhteissa voivat tehdä vähitellen tilaa suuremmille muutoksille.

Scheinin (2024, 13) mukaan alkuperäiskansaoikeuksia ”sovellettaessa tulee ottaa huomioon kolme rinnakkaista oikeuttamisperustetta”: ’oikeus menneisyyteen’, ’oikeus nykyisyyteen’ ja ’oikeus tulevaisuuteen’. Oikeus menneisyyteen tarkoittaa tietoisuutta historiallisista vääryyksistä ja suhteita alkuperäiskansan ja nykyisen valtaväestön, ja valtaväestön dominoiman valtion, välillä. Alkuperäiskansat ovat usein ”menettäneet perinteisiä maitaan ja luonnonvarojaan muiden omistukseen tai hallintaan”, ja tästä taaksepäin katsovasta oikeuttamisperusteesta ”seuraa erityisesti maoikeuksien korostuminen alkuperäiskansaoikeuksien sisällössä”. Oikeus nykyisyyteen tarkoittaa kulttuurin suojaa, siitä nauttimista ja elävän alkuperäiskansakulttuurin siirtämistä sukupolvelta toiselle. Oikeus tulevaisuuteen tarkoittaa kansojen itsemääräämisoikeutta ja siihen kuuluvaa oikeutta päättää omasta poliittisesta organisaatiosta ja omista luonnonvaroista. (Emt., 13–14.)

Käsitys ja yhteisymmärrys alkuperäiskansaoikeuksien luonteesta ja sisällöstä on kehittynyt merkittävästi viime vuosikymmeninä, ainakin kansainvälisesti, mistä ovat osoituksena erityisesti ILO yleissopimuksen nro 169 hyväksyminen vuonna 1989 ja YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus vuonna 2007. (Scheinin 2024, 10). Kansainvälisten alkuperäiskansaoikeuksien kehittyminen vaikuttaa myös Suomessa perustuslain ja siihen liittyvän sektorilainsäädännön tulkintaan, joita on tulkittava ja tarkasteltava aina kansainvälisen oikeuden sen hetkistä tasoa vasten (Hansen 2024, 8). Scheinin (2024, 50) mukaan Suomessa alkuperäiskansaoikeuksien kehittyminen noin vuodesta 2010 lähtien on ollut kielteistä. Kielteinen kehitys on näkynyt esimerkiksi päätöksessä Tenojoen kalastuksen täyskiellosta, kyvyttömyydestä turvata saamelaisen poronhoidon edellyttämä laidunkierto ja kaivoslain soveltamista koskevissa asioissa. (Emt., 51.)

Parin viime vuosikymmenen kielteinen kehitys alkuperäiskansaoikeuksien toteutumisessa Suomessa näkyy siis erityisesti maa- ja metsätalousministeriön vastuulla olevissa asioissa, kuten kalastukseen ja poronhoitoon liittyvissä asioissa. Tämä tekee erityisen tärkeäksi ja ajankohtaiseksi tutkia – ja pyrkiä vahvistamaan – saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumista maa- ja metsätalousministeriön vastuulla olevassa lainsäädäntöprosessissa, kuten kolttalain mahdollisessa uudistamishankkeessa.

### ***3.4 Saamelaiskäräjälain uudistus ja saamelaisasiat maa- ja metsätalousministeriössä***

Saamelaiskäräjälain (974/1995) uudistus hyväksyttiin eduskunnassa pitkän prosessin jälkeen kesällä 2025 ja uudistettu saamelaiskäräjälaki tuli voimaan 1.8.2025. Saamelaiskäräjälain uudistamisen tavoitteena oli “edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä parantaa saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä.” (Oikeusministeriö 2023.) Säännöstä viranomaisten neuvotteluelvoitteesta (9 §) uudistettiin yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteeksi ja sen menettelyvaatimuksista säädetään tarkemmin, tarkoituksena varmistaa menettelyissä FPIC-periaatteen toteutuminen. Neuvotteluja pyritään ohjaamaan niin, että ne käydään saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaamisen näkökulmasta aidoisti, molemminpuolisen arvostuksen hengessä ja vilpittömin mielin, eikä pelkästään muodollisesti lain vaatimuksen täyttämiseksi. Tärkeää on neuvottelujen käyminen mahdollisimman tasavertaisesti. Tämä edellyttää myös, että saamelaiskäräjillä on käytettävissään riittävät resurssit. (HE 100/2023 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, § 9b.) Saamelaiskäräjälain uudistus vaikuttaa myös kolttalain mahdolliseen uudistamiseen ja sen valmisteluun esimerkiksi siten, että FPIC-periaate tulisi huomioida entistä paremmin myös kolttalain uudistamisen valmistelussa.

Kolttalain lisäksi monet saamelaiskulttuuriin kuuluvat asiat, kuten poronhoito, metsästyminen ja kalastus, kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. Mahdollisessa kolttalain uudistamisessa on syytä huomioida, että eri yhteyksissä maa- ja metsätalousministeriön toimintaa on kritisoitu saamelaisten ihmis- ja perusoikeuksien vastaisena. Näin on ollut ainakin metsähallituslain valmistelussa ja Tenojoen kalastussopimuksen valmistelussa (Heinämäki ym. 2017, 38, 74–76). Maa- ja metsätalousministeriön lausunto saamelaiskäräjälain uudistuksen (HE 100/2023 vp) taustalla olleesta Timosen toimikunnan mietinnöstä oli niin ikään hyvin kriittinen. Lausunnossaan ministeriö toteaa muun muassa, että alkuperäiskansan itsemääräämisoikeutta painotetaan esityksessä

“liikaa” ja “kohtuuttoman paljon”. Ministeriön lausunnossa esitetään huoli siitä, että ehdotetut lakimuutokset voisivat pidentää huomattavasti säädösvalmisteluhankkeiden kestoja. Edelleen ministeriö toteaa, miten “Suomen tapauksessa on erityisen tärkeää, että alkuperäiskansan eri ryhmiä sekä muuta alueella elävää väestöä kohdellaan tasapuolisesti.” Ja “Ehdotus suojaaa vähemmistöä liian pitkälle ja estää mm. muita alueella asuvia harjoittamasta elinkeinojaan.” Ministeriö suhtautuu lausunnossaan kielteisesti FPIC-periaatteen vahvistamiseen ja perustelee tätä sillä, että YK:n vuoden 2007 ihmisoikeusjulistus ja YK:n ihmisoikeuskomitean kannanotot eivät ole oikeudellisesti velvoittavia, kuten ei myöskään ILO:n alkuperäiskansoja koskeva sopimus, jota Suomi ei ole ratifioinut. (Maa- ja metsätalousministeriö 2021.)

Edellä mainittuun maa- ja metsätalousministeriön lausuntoon (2021) viittaa myös Tiina Jääskeläinen (2026) väitöskirjassaan. Ministeriö ottaa lausunnossaan kantaa saamelaismääritelmään, mitä Jääskeläinen (2026, 67) tutkijana vahvasti kritisoi, sillä maa- ja metsätalousministeriö ei ole etnisen identifiointin asiantuntija. Jääskeläinen (2026, 128) esittää, että poliittiset ja taloudelliset eliitit ovat tarkoituksellisesti tuottaneet kiistaa saamelaisidentiteetistä, jotta huomio keskittyisi siihen, eikä saamelaisten itsemääräämisoikeuden vahvistamiseen maakysymyksissä. Jääskeläisen (2026, 49; 106–107) mukaan maa- ja metsätalousministeriö ja Metsähallitus ovat tukeneet uuslappalaisliikettä kuntien, maakuntaliiton, poliittisten puolueiden, elinkeinoelämän ja paikallisen median ohella.

Maa- ja metsätalousministeriön aiempi toiminta tai virallinen kanta esimerkiksi saamelaiskäräjälain uudistamiseen eivät toki välttämättä tarkoita sitä, että vastaavaan automaattisesti törmättäisiin mahdollisessa kolttalain uudistamishankkeessa. Näistä lähtökohdista lainsäädäntöhankkeen esivalmisteluprosessiin, siihen kuuluvaan yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen, sekä osaamisen ja ymmärryksen lisäämiseen, on kuitenkin tärkeä kiinnittää erityistä huomiota.

Panu Itkonen (2018) tutki kymmenisen vuotta sitten maa- ja metsätalousministeriön rahoittamassa hankkeessa kolttasaamelaisten ja heidän kulttuurinsa selviytymisen edellytyksiä kolttala-alueella Inarissa. Itkonen kuvaa ministeriön suhdetta saamelaisiin, kolttasaamelaisiin ja kolttalakiin tuolloin seuraavasti:

Maa- ja metsätalousministeriötä pidetään tiukimpana saamelaisten suhteen. Sen toimialassa korostuvat luonnonvara-näkökulma ja ruuan tuotanto tukijärjestelmineen, joiden rinnalla saamelaiskulttuuri ja -oikeudet saavat hieman vähemmän huomioita osakseen. (Itkonen 2018, 106.)

Oman tulkintani mukaan niillä MMM:n toimialalla toimivilla virkamiehillä, jotka ovat kolttasäädösten kanssa tekemisissä, on melko myönteinen tai neutraali asenne kolttasaamelaisia ja heidän asioitaan kohtaan. Se ei kuitenkaan poista sitä, että kuulemani mukaan muualla MMM:n piirissä esiintyy myös kriittisyyttä esimerkiksi nykyistä kolttalakia kohtaan. - - 2000-luvun alussa kolttasioiden valmistelu kuului MMM:n maatalousosaston oikeudelliseen yksikköön. Vuoden 2010 tienoilla maaseudun kehittämiseen liittyvät kolttasiat siirrettiin maaseudun kehittämissyksikköön, missä ne ovat tällä hetkelläkin. Kolttalakiin ja -asetukseen kuuluvia asioita hoitaa edelleen oikeudellinen yksikkö. Toisaalta esimerkiksi kolttasaamelaisten elinkeinoihin liittyviä asioita hoidetaan suurelta osin muualla MMM:ssä. - - Kolttasiota MMM:ssä hoitanut henkilö on käynyt kolttaluueella neuvonpidossa kolttasaamelaisten edustajien kanssa keskimäärin joka toinen vuosi aiheena kolttalain kehittämiseen liittyvät asiat. Tilaisuuksiin on yleensä osallistunut myös Lapin ELY-keskuksen kolttasiosta vastaava henkilö. (Itkonen 2018, 107–108.)

Itkosen kuvaus pitää kokemukseni mukaan pitkälti paikkansa edelleen, vaikka henkilövaihdoksia on sen jälkeen tapahtunut ja vuoden 2026 alusta myös ministeriön osastojen ja yksiköiden nimet ovat osittain muuttuneet organisaatiouudistuksen myötä. Kolttalakia ei ole tunnettu eikä tunneta ministeriössä edelleenkään nähdäkseni kovin laajasti, eikä siihen tai muutoinkaan kolttasaamelaisia koskeviin asioihin ole perehtynyt montaa henkilöä – ryhdyinhän itsekkin perehtymään aiheeseen tarkemmin vasta useamman vuoden sen jälkeen, kun nämä asiat oli liitetty tehtävänkuvaani. Säännöllistä kolttaluueella käyntiä ei ole näiden kymmenen vuoden aikana tehty, kun kolttasiat maaseudun kehittämissyksikössä ovat kuuluneet omaan tehtävänkuvaani. Minulla ei myöskään ollut tietoa, että matkoja olisi aiemmin tehty säännöllisesti, ja omat muutamat käyntini olen tehnyt lähinnä omien vapaa-ajan matkojeni yhteydessä, lukuun ottamatta matkaa Nellimiin kolttasaamelaisten asuttamisen 75-vuotisjuhlaan elokuussa 2024, johon osallistuin ministeriön edustajana kansliapäällikön kanssa. Viime vuosina olemme järjestäneet etäyhteydellä vuotuiset ajankohtaistapaamiset maa- ja metsätalousministeriön ruokaosaston (vuoden 2026 alusta maa- ja kalatalouselinkeino-osaston), kolttien kyläkokouksen ja Kolttakulttuurisäätiön edustajien kanssa.

Keskeistä kolttalain uudistamisen esivalmistelussa on luottamuksen rakentaminen kolttasaamelaisten ja maa- ja metsätalousministeriön välille. Luottamuksen edellytyksenä on ainakin keskinäisen ymmärryksen lisääminen. Maa- ja metsätalousministeriö voisi osaltaan edistää tätä muun muassa

lisäämällä viranhaltijoiden osaamista saamelaisista alkuperäiskansana. Heinämäki ym. (2023, 351) toteavat alkuperäiskansaoikeuksia ja YVA-menettelyä koskevan selvityksen johtopäätöksissä, että osaamisen lisääminen on viranomaisten velvollisuus:

Viranomaisten velvollisuutena on tuntea saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet. Alkuperäiskansojen ihmisoikeudet ovat huomattavasti kehittyneet viimeisten vuosikymmenten aikana. Viranomaisten tulee aktiivisesti kouluttaa itseään perus- ja ihmisoikeuksiin sekä erityisesti saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin ja saamelaiskulttuuriin liittyvissä kysymyksissä. Tarvittaessa viranomaisten tulee käyttää perus- ja ihmisoikeuksien asiantuntijaa päätöksentekonsa tueksi. Saamelaiskysymyksiin tulisi suunnata huomattavasti nykyistä enemmän resursseja, mikä edistäisi saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. (Heinämäki ym. 2023, 351.)

Valtionhallinnon virkahenkilöiden osaamisen lisäämisen tarpeen saamelaisasioista tunnisti myös saamelaisten totuus- ja sovintokomissio loppuraportissaan (2025), mihin liittyen komissio esitti kahta toimenpidettä:

Valtiovallan tulee kaikin toimin torjua saamelaisiin kohdistuvaa rasismia ja lisätä tietoa ja ymmärrystä alkuperäiskansa saamelaisista kaikessa hallinnossa, viranomaistoinnissa ja koulutuksessa. (VN, kaikki ministeriöt, saamelaiskäräjät) (Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio 2025, 255.)

Valtioneuvoston kansliaan perustetaan saamelaisasioita koordinoiva yksikkö, jota johtaa saamelainen valtiosihteeri. Valtiosihteerin nimittää valtioneuvosto yhteistyössä saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kanssa. Saamelaisella valtiosihteerillä tulee olla tukenaan asiantuntijaryhmä, joka koostuu ministeriöiden, saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen nimeämistä edustajista. (VN/VNK<sup>9</sup>) (Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio 2025, 248.)

Maa- ja metsätalousministeriön osalta on mielestäni merkillepantavaa, että ministeriön viimeisimmän, vuoden 2026 alusta voimaantulleen organisaatiouudistuksen yhteydessä ministeriön työjärjestyksestä poistui tehtävänä saamelaisasioiden yhteensovittaminen. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksen maa- ja metsätalousministeriön työjärjestyksestä 835/2022 12 §:n mukaan saamelaisasioiden yhteensovittaminen kuului tieto- ja tutkimustoimialan tehtäviin. Uudessa, vuoden 2026 alusta voimaan tulleessa työjärjestyksessä (920/2025), ei kyseistä tehtävää enää ole, eikä muutakaan mainintaa saamelaisasioista. Kolttalakia ja kolttasaamelaisille myönnettävää tukea

<sup>9</sup> Suluissa saamelaisten totuus- ja sovintokomission esittämät toimenpiteiden vastuutahot. VN = valtioneuvosto, VNK = valtioneuvoston kanslia.

koskien organisaatiouudistuksen yhteydessä ei tapahtunut muutoksia, ainoastaan ministeriön osastojen rakenne ja nimet muuttuivat: Uuden työjärjestyksen 10 §:n 6. kohdan mukaan maa- ja kalatalouselinkeino-osasto käsittelee asiat, jotka koskevat porotaloudelle, luontaiselinkeinoille ja koltille myönnettävää tukea. Aiemman organisaation ja työjärjestyksen mukaan näistä asioista vastasi ruokaosasto. Saamelaisasioita kuuluu ministeriössä edelleen eri osastojen ja yksiköiden vastuulle. Osaamisen lisäämistä, tiedonvaihtoa ja yhteensovittamista tarvitaan ministeriön sisällä. Sitä myös tehdään, mutta tämänhetkisessä työjärjestyksessä koordinaatiota tai yhteensovittamista ei ole määritelty organisaation minkään osan tehtäviin.

## 4 Teoreettinen viitekehys

Tutkimuksen normatiivisena viitekehysenä on vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumuksen periaate FPIC (Free, Prior and Informed Consent) ja sitä toteuttavat konsultaatio- ja neuvottelukäytännöt. Avaan tässä teorialuvussa FPIC-periaatteen käytäntöjä ja siitä käytyä tutkimuksellista keskustelua. FPIC-periaatteen viitekehys kulkee mukana myös aineiston analyysissa seuraavassa luvussa. Toisena teoreettisena viitekehysenä on erilaisissa hallinnon suunnittelutoimissa käytetty puntaroiva eli deliberatiivinen demokratia sekä kriittinen pragmatismi. Kolmantena teoreettisena lähtökohtana on kehystäminen ja ongelmanmäärittely, jotka myös liittyvät neuvottelukäytäntöihin ja epätasa-arvoisiin valtasuhteisiin. Näistä teorioista ammennan näkökulmia ja syvennän analyysia tulosten pohdinnassa luvussa kuusi. Pohdin esimerkiksi, voisiko kriittinen pragmatismi auttaa hallintoa käsittelemään FPIC-prosessissa mahdollisesti esiin nousevia vaikeita kysymyksiä sekä tunnistamaan erilaisia tietoja ja tietämisen tapoja. Näillä tutkimuksen teoreettisena viitekehysenä käyttämilläni teorioilla on tarkasteltu neuvottelukäytäntöjä ja osallistavia prosesseja, ja ne sopivat siten myös kolttalain esivalmisteluprosessia tarkastelevan tutkimuksen viitekehyykseksi. Teorioiden avulla on mahdollista tarkastella myös hallinnon toimintaa, sen muutosmahdollisuuksia ja oppimista.

### *4.1 Vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumuksen periaate FPIC*

YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista (UNDRIP) velvoittaa valtioita konsultoimaan alkuperäiskansoja heitä koskevissa asioissa. Artikla 19 määrittelee vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen eli FPIC-periaatteen:

Valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin. (YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista. 19 artikla.)

FPIC-periaate on kirjattu UNDRIP:n artiklan 19 lisäksi artikloihin 10, 11, 28, 29 ja 32. FPIC-periaatteeseen kuuluu kolme toisiinsa liittyvää alkuperäiskansojen oikeutta: oikeus tulla kuulluksi, oikeus osallistua ja oikeus omiin maihin, alueisiin ja resursseihin. YK:n alkuperäiskansaoikeuksien julistuksen mukaan FPIC-suostumusta ei voi saavuttaa, jos jokin näistä kolmesta osa-alueesta puuttuu. (UN HRC 2018, 5.) Alkuperäiskansaoikeuksissa korostuvat maa- ja alueoikeudet, jotka kuuluvat

keskeisesti myös FPIC-periaatteeseen. Alkuperäiskansojen oikeus omaan maitheensa ja luonnonvaroiheensa on kirjattu UNDRIP:n artiklaan 32, joka myös velvoittaa valtioita neuvottelemaan alkuperäiskansojen kanssa heidän maitheensa vaikuttavista hankkeista, ja hyvittämään mahdollisia haittavaikutuksia. YK:n alkuperäiskansaoikeuksien julistuksessa FPIC-periaatteelle on kolme pääperustetta: ensiksi sen tavoitteena on palauttaa alkuperäiskansoille oikeudet heidän maitheensa ja resursseihensa, julistuksen 28 artiklan mukaisesti. Toiseksi FPIC-periaate edistää alkuperäiskansojen kulttuurista eheyttä, ylpeyttä ja itsetuntoa, kuten on kirjattu julistuksen artiklaan 11. Kolmanneksi FPIC-periaate voi korjata valtaepätasapainoa valtioiden ja alkuperäiskansojen välillä, ja edistää oikeuksiin ja molemminpuoliseen kunnioitukseen perustuvien kumppanuksien luomista. (UN HRC 2018, 4.)

FPIC-periaatteen käsitteitä on avattu esimerkiksi YK:n ihmisoikeuskomitean selvityksessä vuodelta 2018 (UN HRC 2018, A/HRC/39/62): ‘Vapaa’ (free) tarkoittaa YK:n ohjeiden mukaan muun muassa, että prosessissa ei ole pakottamista eikä manipulaatiota, osapuolten välisissä suhteissa on luottamusta ja hyvää tahtoa, alkuperäiskansalla on vapaus osallistua omien tapojensa mukaisesti ja haluamallaan tavalla, ja asettaen omat tavoitteensa osallistumiselle. ‘Ennako’ (prior) tarkoittaa FPIC-prosessissa sitä, että vuorovaikutuksen pitää alkaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja siihen on käytettävä alkuperäiskansan oman päätöksentekoprosessin vaatima aika. ‘Tietoon perustuva’ (informed) tarkoittaa riittävää tietopohjaa ja tiedon esittämistä ymmärrettävällä tavalla. Tietoon liittyy myös riittävien resurssien ja osaamisen varmistaminen alkuperäiskansaa edustaville instituutioille. (UN HRC 2018, 6–7.)

‘Tietoon perustuvan’ on tulkittu pitävän sisällään myös vastavuoroista tiedon jakamista ja riittävää tietopohjaa ja osaamista kaikilta osapuolilta. Myös ulkopuolisilta tahoilta vaaditaan riittävästi tietoa alkuperäiskansoista, -oikeuksista ja -tiedosta. Keskeistä on huolehtia kaikkien prosessiin osallistuvien tahojen osaamisesta ja tarvittaessa koulutuksesta, sekä jatkuvasta ja usein tapahtuvasta, myös vapaamuotoisesta vuorovaikutuksesta ja yhteisestä tiedon tuottamisesta. (Hughes 2018, 19–22.) Jollei viranhaltijoilla ole tietopohjaa alkuperäiskansan historiasta, kulttuurista ja niihin vaikuttaneista kehityskuluista, voivat vilpittömätkin yritykset merkitykselliseen osallistamiseen epäonnistua. Keskeistä on huomioida prosesseissa myös alkuperäiskansan maailmankuvat ja ymmärtää se paikallinen ympäristö ja konteksti, missä he toimivat. (Lukawiecki ym. 2021.)

FPIC-periaate on noussut nopeasti kansainvälisessä oikeudessa yhdeksi tärkeimmistä käsitteistä alkuperäiskansaoikeuksien toteuttamisessa. FPIC-periaatetta tulee soveltaa alkuperäiskansoja koskevissa hankkeissa, mukaan lukien alkuperäiskansaan suoraan vaikuttavissa lainsäädäntöhankkeissa. (Heinämäki 2020.) Keskeisin kansainvälisestä oikeudesta tuleva velvoite on, että neuvottelut ovat ”todelliset” ja sisällöltään riittävän kattavat sekä se, että niitä käydään alkuperäiskansaa virallisesti edustavan instituution kanssa. Esimerkiksi kolttalain tapauksessa kolttien kyläkokous on tällainen virallinen alkuperäiskansaa edustava instituutio, jonka asema on vahvistettu myös Suomen lainsäädännössä. (Heinämäki ym. 2017, 32.)

Suomessa oikeusministeriö on yhdessä saamelaiskäräjien kanssa laatinut vuonna 2017 muistion, jossa on avattu FPIC-periaatteen soveltamista valtion ja saamelaiskäräjien välisissä neuvotteluissa. Muistion liitteenä on kaavio, johon on koottu virkahenkilöille hyviä käytäntöjä neuvotteluvolvollisuuden toteuttamisesta, muun muassa: Lista neuvoteltavista asioista on saamelaiskäräjälain 9 §:ssä ja epäselvissä asioissa hyvä käytäntö on kysyä saamelaiskäräjien näkemystä neuvotteluiden tarpeellisuudesta. Neuvottelujen ajankohdasta ja käytännöistä sovitaan osapuolten kesken hyvissä ajoin, tietoa toimitetaan etukäteen, neuvottelut käydään oikea-aikaisesti niin, että niillä on mahdollista aidosti vaikuttaa ja viranomaisen tulee varmistaa, että asiasta vastaavat viranhaltijat osallistuvat neuvotteluun. Neuvotteluissa tulee pyrkiä yhteisymmärrykseen, niistä laaditaan pöytäkirja ja varmistetaan, että saamelaiskäräjillä on ollut riittävästi aikaa valmistautua neuvotteluihin. Voi olla myös tarpeen järjestää toinen neuvottelukerta. (Oikeusministeriö 2017.) Saamelaiskäräjälain uudistuksessa vuonna 2025 lain 9 §:n neuvottelovelvoite on muutettu yhteistoiminta- ja neuvotteluvolvoitteeksi. Saamelaiskäräjät ja oikeusministeriö päivittävät yhteistyössä viranomaisille tarkoitettun ohjeistuksen ja oikeusministeriö järjestää siitä viranomaisille koulutusta. (Saamelaiskäräjät 2026.)

FPIC-periaate on keskeinen osa alkuperäiskansaoikeuksia ja sen peruslähtökohdat ovat nykyään laajasti hyväksytyjä. Se on kuitenkin myös kiistanalainen käsite, eikä sitä ole käsitteenä ja käytäntönä yksiselitteisesti ja selkeästi määritelty. Tutkijat ovat nostaneet esiin FPIC-periaatteeseen liittyviä rajoitteita ja huolia, ja lisäksi on tutkittu, miten alkuperäiskansat voisivat käyttää FPIC-periaatetta proaktiivisesti itsemääräämisoikeutensa edistämiseen. (Papillon ja Rodon 2019, Merino 2018, Silva 2023). Keskustelu FPIC-periaatteesta on polarisoitunut ja FPIC nähdään yhtäällä

alkuperäiskansojen veto-oikeudeksi ja toisaalta valtioita koskevaksi proseduraaliseksi velvoitteeksi resurssien käyttöä koskevassa kehityksessä. (Papillon ja Rodon 2019, 315.) FPIC-periaatteen käyttöön käytännössä liittyy jännitteitä ja sillä voidaan nähdä olevan jopa myös alkuperäiskansaoikeuksia heikentäviä vaikutuksia, jos esimerkiksi valtiot ja yritykset käyttävät sitä “tick in the box” mielessä legitimoidakseen omia toimiaan. (Silva 2023, 149.)

Merinon (2018) mukaan pelkkä mekaaninen osallistamisprosessi voi käytännössä heikentää alkuperäiskansan oikeuksia sen sijaan, että se vahvistaisi niitä. Julkinen valta voi käyttää prosessia oikeuttaakseen erilaisten hankkeiden toteuttamista. Merino (emt.) painottaa laajan ja syvällisen osallistamisen tärkeyttä. Hän on tutkinut alkuperäiskansojen osallistamista ympäristövaikutusten arviointiin eli YVA-menettelyyn Perussa. Johtopäätöksenä on, että osallistaminen nähdään valtion puolelta usein vain kuulemisena tietyssä hankkeessa, eikä syvällisemmin sellaisena, jolla olisi vaikutusta tehtävään politiikkaan. Osallistavat menetelmät ovat tärkeitä välineitä sosiaalisten tarpeiden esiin nostamiseksi, mutta mikäli näitä tarpeita ei kunnolla viedä eteenpäin, on riski, että ne päätyvät institutionaaliseen tyhjiöön tai johtavat konflikteihin, kun toimijoille ei käytännössä jää muuta vaihtoehtoa kuin hylätä osallistava prosessi ja protestoida politiikkaa vastaan. Konfliktit eivät synny osallistamisen tai sen puutteen vuoksi, vaan siksi koska hallinto (Merinon esimerkissä ympäristöhallinto) ei kykene käsittelemään esiin tulevia asioita ja tarpeita, kuten alkuperäiskansojen maoikeuksia ja sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. (Merino 2018, 82.)

Papillon ja Rodon (2019, 320) näkevät FPIC-käsitteen juridisten määritelmien ja tulkintojen moninaisuuden avaavan alkuperäiskansoille myös mahdollisuuksia tulkita normia itse ja luoda omia käytäntöjä FPIC:n toteuttamiseksi. Valtiot ja teolliset toimijat pyrkivät määrittelemään FPIC-periaatetta siten, että sillä olisi mahdollisimman vähän vaikutusta olemassa oleviin päätöksentekoprosesseihin. Kun alkuperäiskansayhteisöt puolestaan pyrkivät määrittelemään käsitettä ja normia itse, käytäntöjen kautta, se voi tukea heidän itsemääräämisoikeuttaan aidosti. (Papillon ja Rodon 2019, 319–320.)

Silva (2023) kirjoittaa mahdollisuudesta käyttää FPIC-periaatetta proaktiivisesti alkuperäiskansaoikeuksien edistämiseen. Silvan kirjallisuuskatsaus FPIC-periaatteen käyttöä koskevaan tutkimuskirjallisuuteen osoittaa, että FPIC-periaatetta käsittelevässä akateemisessa kirjallisuudessa

painottuu periaatteen “suojeleva funktio”, eli miten alkuperäiskansayhteisöt ovat käyttäneet FPIC-periaatetta puolustukseen itseään ulkopuolelta tulevaa uhkaa vastaan (emt., 186).

Silva (emt. 153, 155) luokittelee FPIC:stä käydyin akateemisen keskustelun kolmeen näkökulmaan: menettelyn sisäiseen, ulkoiseen ja systeemiseen näkökulmaan. Menettelyn sisäisestä näkökulmasta (Intra-Procedural Performance of FPIC) FPIC-prosesseja on kritisoitu siitä, että ne uhkaavat jäädä pelkäksi muodollisuudeksi, jos neuvotteluja ei käydä aidosti. Toisaalta FPIC:in on nähty kuitenkin olleen askel eteenpäin alkuperäiskansaoikeuksien tunnustamisessa. Toinen näkökulma FPIC:istä käytävään keskusteluun ovat menettelyn ulkopuoliset vaikutukset (Extra-Procedural Effects of FPIC), eli miten FPIC:in soveltaminen vaikuttaa vaikkapa toimijoiden välisiin suhteisiin. Esimerkiksi hyvää tarkoittavilla ulkopuolisilla kansalaisjärjestöillä tai juristeilla voi olla kielteisiä vaikutuksia alkuperäiskansayhteisöön, jos yhteistyö ulkopuolisten kanssa lisää yhteisön riippuvuutta ja heikentää sen omaa toimijuutta. Toisaalta alkuperäiskansayhteisö voi käyttää näitä ulkopuolisia yhteyksiä myös strategisesti hyödyksi – haastaa niiden avulla hallintoa ja vahvistaa omaa toimijuuttaan mobilisoimalla tukea myös ulkopuolelta. (Silva 2023, 157–160.)

Kolmanneksi Silva (emt., 160–163) tarkastelee FPIC:istä käytyä akateemista keskustelua systeemisestä näkökulmasta. Skeptikot näkevät FPIC-prosessin yritysten ja valtion käyttämänä poliittis-taloudellisena keinona saada erilaisille hankkeille sosiaalinen toimilupa ja vähentää investointien riskiä. FPIC ei siis ole vain alkuperäiskansojen väline, vaan valtiot ja yritykset käyttävät sitä omiin taloudellisiin tarkoituksiinsa. Toisaalta löytyy myös tutkimuskirjallisuutta, jossa FPIC on nähty alkuperäiskansojen mahdollisuutena vastustaa kapitalismia. Yhteenvetona Silva (2023, 164) toteaa, että vaikka FPIC-periaatetta on kehitetty jo lähes kolmenkymmenen vuoden ajan, eivät tutkijat ole yksimielisiä sen mahdollisuuksista ja rajoituksista. FPIC-prosessi myös esitetään käytännössä aina siitä näkökulmasta, että se tarjoaa alkuperäiskansayhteisölle suojaa haittoja vastaan (Silva 2023, 165). Taustalla tässä FPIC-periaatteen suojelullisessa näkökulmassa on kolme perustavaa oletusta: 1) konsultaatioprosessi käydään nykyisistä tai tulevista hankkeista, 2) konsultaatioprosessi käynnistetään vastauksena ulkoa tulevaan uhkaan ja 3) FPIC tarjoaa alkuperäiskansayhteisölle mahdollisuuden antaa (tai olla antamatta) hyväksyntä ulkoa tulevalle hankkeelle (Silva 2023, 168).

Silvan mukaan (2023, 149–150) FPIC-periaatetta käytetään yleisesti “suojana” tai “haarniskana”, mutta sitä voisi käyttää myös “miekkana”. Silva (2023, 186) kertoo esimerkin Meksikosta, jossa paikalliset alkuperäiskansayhteisöt ovat käyttäneet FPIC-periaatetta oma-aloitteisesti, haastaneet sen avulla olemassa olevia instituutiota ja edistäneet omia hankkeitaan. Esimerkissä Pichátaron purhépecha-kansaan kuuluvat asukkaat väsyivät hallituksen aikaansaamattomuuteen laittaa kuntoon paikallista infrastruktuuria ja palveluita. Lupauksista huolimatta hallinto ei juurikaan osoittanut resursseja paikallisten elinolosuhteiden parantamiseen. Niinpä paikalliset vaativat suoraan tiettyä osuutta julkisesta rahoituksesta, ja tämä vaatimus johti laillisiin toimiin, joissa he käyttivät FPIC-toimia resurssien saamiseksi käyttöönsä. (Silva 2023, 150.) He käyttivät oikeutta “kuulla itseään” (“consult ourselves”) siitä, miten he halusivat valtion toteuttavan heidän itsemääräämisoikeuttaan taloudellisesta näkökulmasta. Tämä taktiikka pakotti valtion viranomaiset tunnustamaan paikallisen yhteisön tarpeet myös hallinnollisesti ja lainsäädännöllisesti. Vastaavaa on sen jälkeen tehty muissakin paikallisissa alkuperäiskansayhteisöissä Meksikossa, ja he ovat saaneet paikallisia resursseja itsemääräämisoikeuden piiriin. (Silva 2023, 151.)

Voimmekin pohtia, mitä FPIC-periaatteen soveltaminen käytännössä voisi tarkoittaa lainsäädäntöhankkeen esivalmisteluprosessissa, jossa lähtökohtana ei ole ulkoa tulevan hankkeen aiheuttama uhka. Silvan (emt.) esimerkki FPIC-periaatteen proaktiivisesta käytöstä avaa tähän kiinnostavan näkökulman. Kolttalakiin liittyen edellä mainitussa meksikolaisessa esimerkissä voi nähdä myös sen yhtäläisyyden, että kolttien kyläkokous on jo vuosien ajan esittänyt maa- ja metsätalousministeriölle, että he tarvitsisivat lisää resursseja kyläkokouksen tehtävien hoitamiseen. Maa- ja metsätalousministeriö ei ole ainakaan toistaiseksi vastannut tähän tarpeeseen.

#### ***4.2 Kriittinen pragmatismi ja puntaroiva demokratia***

Pragmatismi on Yhdysvalloista 1800-luvun loppupuolelta lähtöisin oleva filosofinen koulukunta, joka painottaa tiedon käytännöllistä luonnetta. Pragmatismien mukaan teoriat tulisi yhdistää todentamiseen ja siihen, miten ne toimivat käytännössä. (Legg 2024; McDermid 2026.) Kriittinen pragmatismi yhdistää pragmatismia ja kriittistä teoriaa. Kriittinen teoria on suuntaus, jossa filosofian ja tieteen luonteeseen katsotaan kuuluvan kulttuuri- ja yhteiskuntakritiikki. Suppeassa mielessä kriittisellä teoriolla viitataan niin kutsuttuun Frankfurtin koulukuntaan, jonka ensimmäinen aalto vaikutti 1930-luvulla, ja jonka toisen aallon keskeinen ajattelija oli Jürgen Habermas (1929–2026).

Kriittinen teoria yhdistää filosofiaa ja sosiaalitieteitä ja tavoittelee tasa-arvon saavuttamista, kiinnittäen huomion muun muassa siihen, miten valtarakenteet voivat vääristää ajattelua. Frankfurtin koulukunnan alkuvaiheessa kriittinen teoria keskittyi luokkataisteluun ja kapitalismiin. Myöhemmin ja laajemmassa mielessä kriittisellä teorialla on useita suuntauksia, jotka ilmentävät emansipaation ja tasa-arvon edistämistä, kuten feministinen teoria, queer teoria ja jälkikolonialistinen tai dekolonialistinen teoria. Kriittisellä teorialla viitataan myös psykoanalyysiin ja post-strukturalismiin, kuten esimerkiksi Michel Foucaultin ja Jacques Derridan töihin. (Celikates ja Flynn 2023.)

John Forester on tutkinut ja soveltanut kriittistä pragmatismia ja puntaroivan eli deliberatiivisen demokratian käytäntöjä kaupunkisuunnittelussa ja politiikka-analyysissä 1980-luvun lopulta lähtien (Wagenaar 2011, 293). Demokratiateoriassa tapahtui 1980–1990-lukujen vaihteessa niin kutsuttu deliberatiivinen käänne, kun huomattiin, miten moderneissa länsimaisissa demokratioissa muodollinen demokratia ei mahdollistanut kansalaisten aitoa osallistumista. Alettiin painottaa, että poliittisen legitimitetin saavuttamiseksi tarvitaan osallistavaa keskustelua, eikä pelkästään edustuksellista demokratiaa. (Banerjee 2022, 284–285.) Tieteen termipankin (2026) mukaan deliberatiivinen demokratia on demokratian malli, ”jossa painotetaan rationaalista julkista keskustelua, tasa-arvoista mielipiteiden vaihtoa ja perusteltuja argumentteja pyrittäessä yhteisymmärrykseen sekä oikeutettuihin ja laadukkaisiin päätöksiin.” Kriittinen pragmatismi auttaa ymmärtämään deliberatiivisten eli puntaroivien käytäntöjen monimutkaisuutta.

Forester (2012) on tutkinut hallinnon käytäntöjä suunnitteluprosesseissa, erityisesti alue- ja kaupunkisuunnittelussa. Hänen teemansa on hyvin eri, kuin tässä tutkimuksessa aiheena oleva alkupe- räiskansaa koskevan lakihankkeen esivalmisteluprosessi ja sen suunnittelu. Kiinnostuin kuitenkin Foresterin kirjoituksista, sillä hän käsittelee aluesuunnittelijoina toimivien julkisen hallinnon virkahenkilöiden rooleja suunnitteluprosesseissa ja miten prosesseissa on mahdollisuus oppimiseen. Minua kiinnostaa kolttalain uudistamisen esivalmistelussa, mitä vaikutuksia on sillä, jos ja kun valmistelussa mukana olevien virkahenkilöiden osaaminen ja ymmärrys kehittyvät, kun työtä tehdään luovasti ja puntaroivan demokratian käytäntöjen mukaisesti, mahdollisimman tasa-arvoisessa yhteistyössä kolttasaamelaisten kanssa. Foresterin (2012, 6–7) mukaan kriittinen pragmatismi opettaa prosessien muotoilua ja luovia ja kekseliäitä käytäntöjä. Se auttaa siirtymään skeptisyydestä kohti mahdollisuuksien näkemistä. Edelleen kriittinen pragmatismi kiinnittää huomion sekä

prosessiin että sen lopputulokseen. Se tunnistaa tiedon eri muodot ja auttaa kuuntelemaan kriittisesti ja sitä kautta oppimaan. Wagenaarin (2011, 297) mukaan Foresterille suunnittelijan perustehtävä on turvata niiden osallistuminen, jotka yleensä on suljettu pois institutionalisoidun epätasa-arvon tai suoranaisen syrjinnän vuoksi. Vaikka Forester ei ole (tietääkseni) tutkinut osallistumista nimenomaan alkuperäiskansojen näkökulmasta, niin hänen esiin nostamansa teemat kuten ristiriitaiset intressit, epätasa-arvoiset voimasuhteet ja syrjintä, ovat haasteita myös alkuperäiskansojen osallistumisessa hallinnon prosesseihin.

Forester (1999, Forester 2012, 9 mukaan) kuvaa, miten osapuolet saapuvat joskus neuvottelutilanteeseen 'minä' lähtökohdasta, mutta heille muodostuu neuvottelun ja tiedon lisääntymisen myötä tunne 'meistä'. Ihmisten väliset suhteet siis muuttuvat ja kehittyvät neuvottelujen myötä, tunne identiteetistä voi myös muuttua, ja osapuolet voivat oppia mikä on merkityksellistä. Hän kuitenkin varoittaa välttämään kahta vaaraa: naiiviutta sekä kyynisyyttä. Ei pidä olla naiivi ja olettaa, että poliittisissa tilanteissa eri osapuolilla olisi yhtä lailla vilpittömät ja vastavuoroiset tavoitteet. Ei pidä myöskään kyynisesti olettaa, että valtaa pitävät aina saisivat haluamansa. (Forester 2012, 7–9.) Konfliktitilanteessa osapuolet eivät usein ymmärrä toisensa tarpeita syvällisesti. Siksi konfliktinratkaisussa sovittelijan tehtävä on tuoda esille ja tehdä näkyväksi osallistujien tarpeita, toiveita, huolia, pelkoja ja odotuksia. Näin osapuolten on mahdollista ymmärtää toisiaan paremmin ja huomata, että eroista huolimatta heillä voi olla myös yhdistäviä tekijöitä ja voi olla mahdollista löytää ratkaisuja, jotka vastaavat molempien huoliin. Näissä ratkaisuissa ei tarvitse olla kyse kompromissista, jossa molemmat osapuolet häviävät jotain, vaan ne voivat olla mukautumista, jossa yksi ratkaisu voi kattaa useita tarpeita. (Forester 2009, Wagenaar 2011, 297–208 mukaan.)

Pohdin, voisiko puntaroivan demokratian käytäntöjen avulla, etenkin jos niitä sovelletaan kriittisen pragmatismen lähtökohdista, lisätä kolttalain uudistamisen esivalmisteluprosessissa osapuolten, eli maa- ja metsätalousministeriön viranhaltijoiden ja kolttasaamelaisten, ymmärrystä toisistaan. Forester ym. (2023) kirjoittavat luovasta harkinnasta ja kontekstin huomioivasta improvisaatiosta (context-responsive improvising), jossa keskeistä ovat kuuntelu, analysointi ja neuvottelu. Hallinnossa joudutaan soveltamaan monia monitulkintaisia ja ristiriitaisia normeja. Puntaroivien käytäntöjen lisääntyessä hallinto ei voi enää toimia samalla tavalla sanelijana kuin ennen, ja kansalaisista tulee aktiivisia toimijoita, jolloin hallinnon ja kansalaisten neuvottelujen merkitys kasvaa. (Emt.,

1148.) Puntaroivissa käytännöissä ja luovassa harkinnassa myös tunteilla on merkitystä – kuunteleminen, analysointi ja neuvottelu yli kulttuuri- ja sosioekonomisten rajojen onnistuvat, kun suunnittelijat ottavat mukaan omat tunteensa ja ovat avoimia oppimaan uutta. On tärkeä kuunnella tarkasti, jotta ymmärtää, mikä on merkityksellistä ja mitä ongelmia ollaan ratkaisemassa. Asioita saadaan oikeasti edistettyä, kun suunnittelijat ymmärtävät analysoida myös omaa osaamistaan, ja neuvottelevat osapuolten kanssa yhdessä ratkaisuista. (Emt., 1158.)

On tärkeä tunnistaa, että puntaroivaa demokratiaa on kritisoitu konsensushakuisuudesta ja siitä, että se voi vahvistaa valtaa pitäviä instituutioita (esim. Banerjee 2022). Valtio voi käyttää puntaroivia käytäntöjä ”rituaalinomaisesti” vahvistamaan jo vallassa olevia, sen sijaan että niitä käytettäisiin alkuperäiseen tarkoitukseensa eli olemassa olevien demokraattisten käytäntöjen kyseenalaistamiseen. Puntaroivan demokratian tavoitteena oli alun perin edistää oikeudenmukaisuutta käytännössä, ei vain tutkia valtarakenteita. Prosessit sinänsä saattavat toteuttaa puntaroivan demokratian käytäntöjä ja olla osallistavia, mutta niiden lopputulokset jäävät silti irrallisiksi niistä konteksteista, joissa esimerkiksi alkuperäiskansojen sorto jatkuu. (Johnson 2022, 52–53, 59). Vastavasti edellä kuvasin, miten Merino (2018) on kritisoinut FPIC-periaatteen soveltamisessa näinäistä osallistamista.

Puntaroivan demokratian kritiikin myötä on alettu painottaa, että aina ei ole mahdollista päästä yhteisymmärrykseen, ja että erimielisyyskin voi olla rakentavaa ja se tulee hyväksyä. Erimielisyydet voivat koskea eksistentiaalisia kysymyksiä ja kummuta erilaisista maailmankuvista, jolloin konsensusta ei aina ole mahdollista saavuttaa, vaikka kuinka keskustelisi. (Habermas 2001, Banerjeen 2022, 285 mukaan.) Johnson kannustaa (2022, 61, Barvosaan 2018 viitaten), puntaroivan demokratian toteuttajia tutkimaan myös omia asenteita ja kognitiivisia esteitä, joita tulee tunnistaa ja purkaa, jotta voi luoda aidosti tasa-arvoisia suhteita sorrettujen kanssa. Johnson (2022) kirjoittaa solidaarisesta maadoittuneesta (grounded) normatiivisesta teoriasta, jossa yhtenä keskeisenä lähtökohtana on epistemologinen inklusio, eli erilaisten näkökulmien sisällyttäminen tietoteoriaan ja tiedon luonteeseen: tunnistetaan, että on olemassa erilaista tietoa ja tietämisen tapoja (Johnson 2022, 55). Alkuperäiskansojen maailmankatsomuksissa ja tietämisen tavoissa keskeistä on relationaalisuus, eli miten kaikki elolliset ja elottomat oliot ovat vuorovaikutussuhteissa toisiinsa, ja nämä suhteet muodostavat maailman sellaisena kuin sen koemme. Voi olla myös muita

elämän ulottuvuuksia ja olemisen muotoja, jotka muodostavat kokonaisuuden koetun fyysisen maailman kanssa. (Deloria 1999, 45–52.) Tieto, ja valta määritellä mikä tieto on oikeaa tietoa, on Tuhiwai Smithin (2021, xii) mukaan kolonialismin episteemisessä ytimessä. Alkuperäiskansatieto perustuu suhteille, yhteyksille, vastavuoroisuudelle ja vastuullisuudelle. Vuorovaikutussuhteissa muodostuu alkuperäiskansatietoa, jota välitetään eteenpäin vuorovaikutuksen, tarinoiden ja perinteiden kautta ja myös sukupolvilta toisille. (Tuhiwai Smith 2021, xiii).

Banerjee (2022) avaa dekolonisaation kritiikkiä puntaroivaa demokratiaa kohtaan ja esittää, että aina eri näkemykset eivät ole yhteensovittavissa. Demokratian demokratisoimiseksi tulisi hyväksyä erilaiset maailmankuvat ja tavoitteena tulisi konsensuksen sijaan olla ennemminkin paikallisten yhteisöjen yhteiselon (coexistence), itsemääräämisen ja autonomian vahvistaminen. (Banerjee 2022, 294–296.) Mendonça ja Asenbaum (2026, 64) toteavat, että puntaroivassa demokratiassa puhe dekolonisaatiosta on ollut verrattain vähäistä viime aikoihin asti. Jotta puntaroiva demokratia voisi edistää tasa-arvoa mahdollisimman hyvin, tulisi sen tunnustaa kolonisaation perintönsä. Puntaroivan demokratian dekolonisaatio ei ole tehtävä, jonka voisi täysin saavuttaa jollain menetelmällä, vaan dekolonisaatio on jatkuva prosessi ja eetos, jonka tulisi olla puntaroivan demokratian projekteissa kantavana voimana. (Mendonça ja Asenbaum 2026, 64.)

Kokemukseni mukaan saamelaisten (ml. kolttasaamelaisten) ja maa- ja metsätalousministeriön välillä on epäluottamusta, ja ministeriön puolella on myös osaamisen puutetta ja ymmärtämättömyyttä saamelaisista alkuperäiskansana ja alkuperäiskansaoikeuksista. Tällaisessa tilanteessa lakihankkeen esivalmisteluprosessissa – ja myöhemmin itse lainsäädäntöhankkeessa – olisi varmasti hyödyllistä toteuttaa puntaroivan demokratian käytäntöjä, mutta pitäen kuitenkin mielessä sitä kohtaan esitetty kritiikki.

### ***4.3 Kehysanalyysi***

Julkinen hallinto käyttää valtaa kehystäessään ja määritellössään ongelmia, ja tämä puolestaan vaikuttaa siihen, miten ongelmia pyritään ratkaisemaan. Perinteisesti esimerkiksi ympäristökonflikteja on käsitteellistetty tiedon, intressien ja arvojen ristiriitoina, tai henkilösuhteista ja epäselvistä rakenteista johtuvina. Tätä näkökulmaa on haastettu näkemyksellä, jonka mukaan konflikteissa on kyse erilaisista diskursseista, narratiiveista tai kehyksistä. Kehyksillä tarkoitetaan osapuolten

erilaisiin uskomusjärjestelmiin pohjautuvia erilaisia tapoja nähdä kyseinen asia. Kehysanalyysiä on käytetty erilaisten ympäristökonfliktien tutkimisessa. (Raitio 2008, 45–46.) Kolttalain uudistamisen prosessissa ei (toivottavasti) ole kyse konfliktista, mutta kehyksiä tarkastelemalla voisi olla mahdollista ymmärtää kolttalain tarkoitusta ja tavoitteita eri osapuolten näkökulmista, mikä puolestaan voi vaikuttaa myös näkemyksiin lain uudistamisen prosessista.

Raitio (2008) tutki väitöskirjassaan, miten valtio (Metsähallitus ja sitä ohjaavat maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö) on hallinnut omistamiinsa metsiin liittyviä konflikteja aikavälillä 1992–2006. Tavoitteena oli lisätä teoreettista ymmärrystä siitä, miten konfliktin hallinnan prosesseja voi analysoida sekä tuoda näkemystä siihen, miten valtion metsiin liittyviä konfliktin hallinnan käytäntöjä voisi parantaa. (Raitio 2008, 21–22.)

Raition (2008, 240) mukaan konfliktin hallinnassa on keskitytty käytäntöihin, eli ongelman ratkaisuun, eikä niinkään niiden taustalla oleviin instituutioihin ja kehyksiin, eli ongelman ratkaisun edellytyksiin ja rakenteisiin tai normatiivisiin periaatteisiin. Keskeistä on ongelman määrittely – siihen on otettava riittävästi aikaa, jotta ongelmasta saadaan yhteinen ymmärrys. Tämän jälkeen ratkaisun hakeminen on nopeampaa. Sitä vastoin, jos ongelman määrittelyä kiirehditään, kestää ratkaisun löytäminen pitkään, tai sitä ei pystytä löytämään lainkaan. (Raitio 2008, 242.) Kehyminen on vallankäyttöä, sillä se vaikuttaa siihen, mihin huomio kiinnitetään.

Raitio (2008, 55–56) kuvaa Innesin (2004) määrittelemät kahdeksan edellytystä konsensusta luovalle prosessille. Niihin kuuluvat muun muassa sidosryhmien osallisuus, merkityksellisyys, yhteinen ymmärrys tavoitteista ja dialogisuus. Näitä edellytyksiä voi soveltaa myös kolttalain esivalmistelun prosessiin. Keskeistä on muun muassa tarpeeksi konkreettiset ja käytännönläheiset määrittelyt ja luottamuksen rakentaminen, joka on erityisesti valtion vastuulla. Myös edellä kuvattu hitaasti eteneminen ja ongelman yhteiseen määrittelyyn ajan ottaminen on tärkeää valmisteluprosessissa. Ongelmallista voi olla käytännössä resurssien puute niin ministeriön puolella kuin myös kolttien kyläkokouksen puolella. Kun tavoitteeksi asetetaan konsensusta luova prosessi, on sitä tarpeen tarkastella kriittisesti: missä määrin konsensus on ylipäättään tavoiteltavaa ja mahdollista, ja olisiko sen sijaan tavoiteltavakin erilaisten näkemysten tunnustamista ja saamelaisen ja suomalaisen yhteiskunnan rinnakkaiselo (vrt. edellä luvussa 3.3 Banerjee 2022).

Toinen esimerkki kehystämisestä on porotalouteen liittyvien ongelmien määrittely Pohjoismaissa (Löf ym. 2022). Siinä, samoin kuin metsäkonflikteissa, voidaan analysoida mitä asioita, ratkaisuja ja mahdollisuuksia tunnistetaan, miten ne institutionalisoidaan ja miten niistä neuvotellaan. Porotaloudessa ongelmanmäärittelyt ja ratkaisut on tehty valtion ja muiden maankäyttäjien toimesta, ei poronhoitajien näkökulmasta. (Löf ym. 2022, 150–151.) Käytetyillä käsitteillä on merkitystä, esimerkiksi puhutaanko poronhoidosta vai porotaloudesta, ja käytettävät käsitteet vaikuttavat myös hallinnan rakenteisiin ja käytäntöihin (emt., 151). *Porotaloudesta* puhuminen esimerkiksi vaikuttaa siihen, että poronhoitajat nähdään taloudellisina toimijoina ja porotalous yhtenä elinkeinona ja sidosryhmänä muiden maankäyttöön vaikuttavien toimialojen joukossa, sen sijaan että poronhoitajia pidettäisiin oikeuksien haltijana (ks. myös Sarkki ym. 2021). Porotalouteen liittyvät kysymykset ovat sirpaloituneet hallinnon sisällä eri toimijoiden vastuulle ja hallinnan rakenteet on muodostettu siten, että niillä pyritään vastaamaan muiden kuin poronhoitajien itsensä määrittelemiін kysymyksiin. (Löf ym. 2022, 165.)

Myös saamelaisten oikeuksia koskevissa asioissa hallinto ja vastuutahot ovat useassa eri ministeriössä, mikä vaikeuttaa saamelaisia koskevien asioiden kokonaisvaltaista hallintaa ja kehittämistä. Kolttalakiin liittyvästä ministeriön sisäisestä keskustelusta tunnistan vastaavaa – kolttalain tavoite on kokonaisvaltainen: ”edistää kolttaväestön ja -alueen elinolosuhteita ja toimeentulomahdollisuuksia sekä ylläpitää ja edistää kolttakulttuuria.” Olen kuitenkin kuullut kolttalakia kehystettävän asuttamisen näkökulmasta, jolloin kyseenalaistetaan lain olemassaolon tarve enää ylipäätään, tai yksinomaan kapeasti ymmärretyn kulttuurin näkökulmasta, jolloin kyseenalaistetaan lain kuuluminen maa- ja metsätalousministeriön vastuulle. Kolttalain uudistamisen esivalmisteluprosessissa tärkeää onkin se, miten ja kuka määrittelee kolttalain tarkoituksen ja miten siinä käytetyt käsitteet, kuten kulttuuri, ymmärretään.

## 5 Analyysi ja tulokset

Käyn tässä luvussa läpi aineistosta esiin nousseita teemoja tutkimuksen alakysymyksittäin, eli kolttalain tilannetta ja uudistamistarpeita, lain uudistamisprosessia kolttasaamelaiden näkökulmasta, sekä maa- ja metsätalousministeriön roolia. Liitteenä 2 on aineiston analyysin tukena ollut aputaulukko, johon listaamani asiat olen kirjoittanut auki tähän lukuun.

### ***5.1 Kolttalain tilanne ja uudistamistarpeet – ”Selkeästi vähän vanha, mutta se on myöskin hyvin tärkeä laki”***

#### *5.1.1 Kolttalaki on erityinen ja sitä on tarve ajanmukaistaa*

Haastatteluissa sekä kolttasaamelaiset että maa- ja metsätalousministeriön edustajat nostivat esiin kolttalain erityisyyttä. Yleisesti nähtiin, että laki on ajanut asiansa ja ollut siten toimiva ja hyvä, mutta siinä tunnistettiin myös uudistamistarpeita. Kolttasaamelaiset haastateltavat kuvasivat kolttalain taustaa ja sen erityisyyttä ja edistyksellisyyttäkin alkuperäiskansaa koskevana lakina. Kolttasaamelaiden haastatteluissa viitattiin myös lain historialliseen taustaan eli kolttien asuttamiseen toisen maailmansodan jälkeen, ja pohdittiin kolttalakia suhteessa muuhun saamelaisia koskevaan lainsäädäntöön sekä viitattiin myös siihen, että inarinsaamelaisilla on erilainen historiallinen tausta, eikä heillä ole vastaavaa omaa lakia.

Kolttasaamelaiset nostivat esiin lain hyviä puolia ja pitivät lakia merkittävänä erityisesti kolttakulttuurin ja ylipäättään koltta-alueen elinvoimaisena säilymiselle. Kolttasaamelaiset pitivät merkittävänä myös sitä, että kolttalaissa on määritelty koltta-alue, ja että laissa määritellyt erityiset etuudet, kuten polttopuun otto valtion metsistä, kalapirttien rakentaminen tarvittaville paikoille ja kalastus-oikeus valtion vesialueilla, koskevat nimenomaan koltta-aluetta ja siellä asuvia kolttasaamelaisia. Yhdessä haastattelussa toistui näkemys, että kaikki kolttasaamelaiset eivät tunne kolttalakia tai ymmärrä mitä erityisiä etuuksia se sisältää tai ei sisällä: ”...kun on näitä ihan niin sanottuja perusasioita mitä ihmiset ei vielääkään ymmärrä näistä kolttalakiin liittyvistä asioista.” (Kolttasaamelainen 4). Ajankohtaisena, kolttasaamelaiden parissa ja Inarin kunnassa keskustelua herättäneenä asiana haastatteluissa nousi esiin kalapirttien rakentaminen. Lain erityisyyttä ja merkittävyyttä kolttasaamelaisille haastateltavat kuvaavat esimerkiksi seuraavasti:

...kuitenkin tämä kolttalaki mahdollistaa meidän asumisen, ja että tämä seutu on asuttu ja elinvoimaista, niin se on aika pitkälti kolttalainkin ansiota, että täällä on näitä taloja vakituisesti asukkaita. (Kolttasaamelainen 1)

Kyllä, kun minä ainakin itse tunnen tämän lain siinä määrin, että tämä on hyvin vahva laki, niinku kertakaikkiaan todella historiallinen laki, että ei missään maailmassa ole tämmöstä, niin ei tämmösestä saa mitään ottaa pois kertakaikkiaan. Että jos tätä lähetään uudistamaan, niin se pitää olla kaksipuolista uudistamista, että sitä lain säätäjän tahon puolelta tulevaa uudistusmentaliteettia, mutta myös meidän puolelle annetaan mahdollisuus meidän vaikuttaa siihen uudistamiseen. Ja sitten ne tehdään ne päätökset yhdessä niistä uudistamisista. (Kolttasaamelainen 5)

Joo, mutta en uudistamistarpeisiin oikein osaa sanoa. Et jos, lähtee heti niin laajakatseisesti, että jos joku pykälä lähdetään aukaisemaan niin sitten että kuinka laajalle se leviää että. Että just ne uudistamiset. Mun mielestä kolttalaki on tämmöisenään hyvä ja se on hyvä se aluerajaus siinä, että se ei ole turhan lavea. Ja toisaalta sitten antaa vähän tähän kolttala-alueen elävöittämiseenkin sen oman pienen toivonsa. (Kolttasaamelainen 4)

Lakia pidetään kuitenkin osittain vanhentuneena. Kolttasaamelaisten haastatteluissa nostettiin esiin erityisesti tarvetta vahvistaa kolttien kyläkokousjärjestelmän asemaa ja resursseja, ja muuttaa lakia näiltä osin nykyistä velvoittavammaksi. Lakiin sisältyvää kuulemisvelvoitetta tulisi kolttasaamelaisten haastateltavien mukaan vahvistaa neuvotteluvollisuudeksi, vastaavasti kuin kesällä 2025 voimaan tullessa uudistetussa saamelaiskäräjälaisissa vahvistettiin kuulemis- ja neuvotteluvollisuutta. Uudistamis- tai tarkentamistarpeita kolttasaamelaisten mainitsivat myös liittyen luottamus- miesvaalikäytäntöihin, rakentamisen avustusprosentteihin, maansaantiin ja elinkeinojen harjoittamisen sääntelyyn. Eri näkökulmia lain uudistamisen tarpeisiin kuvaavat seuraavat sitaatit kolttasaamelaisten haastatteluista, joissa tuodaan esiin, että lakia tulisi ajanmukaistaa alkuperäiskansaoikeuksien kehittyttyä, kuulemisvelvollisuutta ja kolttien kyläkokouksen asemaa tulisi vahvistaa, ja rakentamisen avustuksia tulisi ajanmukaistaa:

Tuo vuosilukuhan [1995] sanoo jo et se on vähän eri aikakaudelta alkaa olla tämä laki kuin mikä tämän päivän oikeudellinen tilanne on, että se on vähän niinku selkeästi vähän vanha, mutta se on myöskin hyvin tärkeä laki, että sitä ei vain pidä kumota, vaan se pitää parantaa, ajanmukaistaa. (Kolttasaamelainen 1)

-- siellä on niitä yksittäisiä pykälä, jotka ei nyt sitten vastaa enää tätä nykyistä alkuperäiskansaoikeutta ja sen kehittymistä ja sitten tätä kärjälakia mikä on. – suuressa kuvassa kyllähän se jo tälläkin hetkellä on melko hyvin toimiva, mutta sitten että se on erityisesti nyt näiltä asianhoidon ja resursoinnin osalta vanhentunut ja ne olisi nyt

kuitenkin tärkeimmät asiat, jotka minun mielestä – toki kun olen yhteiskunnallinen vaikuttaja, niin katson, että ne on niitä tärkeimpiä asioita mitä pitäisi uudistaa. (Tiina Sanila-Aikio)

Ja sitten siinä on se kuulemisvelvoite, sehän pitäisi olla vahvempi. Se tarkoittaa tietenkin myös enemmän työtä kyläkokoukselle, mutta toisaalta että kyläkokouksen kanssa neuvoteltaisiin myös, ihan vastaavasti kuin saamelaiskäräjälaissa on se 9§. (Kolttasaamelainen 3)

Siinä mielessä näen kehitettävää tässä laissa, että tälle meidän ylimmälle päättävälle elimelle elikkä kolttien kyläkokoukselle ja siinä ohessa kolttaneuvostot, niin enemmän tarvis saada päätäntäoikeutta, et meillähän on tällä hetkellä vaan lausunnonantooikeus. Niin tuota meille pitäis saada ehottomasti enemmän näihin maankäyttöasioihin ja niihin liittyvään päätöksentekoihin päätäntävaltaa. (Kolttasaamelainen 5)

Esimerkiksi ottaa tuon vaikka rakentamisen, niin siinä on tietyt avustusprosentit ja se on tosi hyvä, se pitää pysyäkin vielä, mutta kun otetaan se että kustannusarviot lasketaan Helsingin seudun kustannusarvioina, niin vaikka rakentamisen kustannukset on kovat siellä, niin tänne voi melkein neljäsosan, kolmasosan laittaa lisää, kun etäisyydet tekee lisää. Niin kustannusarviot ei pidä paikkaansa, se tulee se katto vastaan ja siitä mennään reilusti ylikin. Hyvä että saadaan, mutta rakentamisessa kun näyttää että se on se 45 % se avustus, mutta todellisuudessa se on joku 20 minkä siitä saa, suurin piirtein, että sellaisia ajankukaistamisia pitäisi. Tämmönen niinku esimerkkinä. (Kolttasaamelainen 2)

Myös maa- ja metsätalousministeriön haastateltavat nostivat esiin sekä lain erityisyyden alkupe-  
räiskansaa koskevana lakina, että mahdolliset tarpeet lain ajankukaistamiseen:

...lakihan on vanha. Elikkä tavallaan maailma on muuttunu jonkun verran että uudistustarvetta varmaan on. – Mutta se et kun maailma on muuttunu jonku verran ja varmaan alkuperäiskansojen oikeudetkin on, ja suhtautuminen niihin on muuttunu täs matkan varrella, niin siinä mielessä se ois hyvä päivittää tähän päivään. (MMM 2)

Ministeriön haastateltavat käsittelivät muutostarpeita yleisemmällä tasolla ja tulkintani mukaan epävarmemmin kuin kolttasaamelaiset, ja ministeriön haastateltavat myönsivät, etteivät tunne lain sisältöä kovin tarkkaan. Ministeriön haastatteluissa nousivat myös osin eri teemat kuin kolttasaamelaisilla: ministeriössä pohdittiin erityisesti kolttalain mukaisten tukien rahoituslähdeä, sillä lain mukaan tukea voidaan myöntää Maatilatalouden kehittämisrahastosta 'Makerasta', mutta rahaston heikkenevän taloustilanteen vuoksi voi olla tarpeen etsiä tuille uusi rahoituslähde. Käytännössä tämä tarkoittaisi tukien siirtämistä valtion budjettiin. Tämä on ajankohtainen aihe ministeriössä, ja kolttatukien siirtoa valtion budjetista rahoitettavaksi esitti myös saamelaisten totuus- ja

sovintokomissio raportissaan. Ministeriön haastatteluissa pohdittiin myös, että tulisi käydä keskustelua mitkä asiat laissa ovat tärkeimpiä ja mihin lakia ja sen mukaisia tukia tulisi keskittää ja mitä pitäisi priorisoida, ”kun varat on vähissä” (MMM 2). Lisäksi ministeriössä pohdittiin, missä määrin kolttakulttuuri ja alueen elinvoima nojaavat perinteisiin elinkeinoihin ja missä määrin sallitaan tai kannustetaan elinkeinojen kehittämiseen ja ”innovaatioihin” (MMM 1).

Kaikki kolttasaamelaiset haastateltavat eivät suoraan tunnistanee lain uudistamistarpeita, tai ainakin olivat niiden suhteen hyvin varovaisia. Kaikista haastatteluista, niin kolttasaamelaisten kuin maa- ja metsätalousministeriön edustajien, välittyi myös selkeästi tunnistettu riski sille, että lain uudistaminen saattaisi myös heikentää sitä (riskeistä tarkemmin luvussa 5.2.2).

### *5.1.2 Kolttien kyläkokouksen asemaa on tarve vahvistaa*

Lähes kaikki kolttasaamelaiset painottivat haastatteluissa kolttien kyläkokouksen aseman ja sitä kautta kolttasaamelaisten itsemääräämisoikeuden vahvistamista. Tähän liittyen nousi myös esiin tyytymättömyyttä voimassa olevan lain toimeenpanoon liittyen: kolttasaamelaiset näkivät, että maansaantikysymyksissä – eli tonttien saamisessa uusien kolttatilojen rakentamista varten – lakia toimeenpaneva viranomainen eli Lapin elinvoimakeskus ei huomioi riittävän hyvin erilaisia tapauksia ja hakijoiden tarpeita. Tämä sama kolttasaamelaisten ongelmalliseksi näkemä asia tuli esiin myös saamelaisten totuus- ja sovintokomission tilaamassa erillisselvityksessä (Semenoja 2025), ja kolttien kyläkokouksen edustajat ovat tuoneet tätä esiin ministeriölle myös suoraan. Haastateltavat kuvaavat maansaannin tilannetta seuraavasti:

Ja rakentamiseen liittyen varmasti se tonttien saaminen, siinä on ollut haastetta, se ELY-keskuksella on siinä se päätäntävalta vahvasti ja se ohjaa sitä tosi vahvasti ja pyrkii siihen että kaikkien kohdalla noudatetaan sitä samaa käytäntöä, vaikka silleen sitä ei tarkastella niin paljon tapauskohtaisesti ja tarpeen mukaan, mikä kullakin hakijalla voi olla ihan erilainen. (Kolttasaamelainen 3)

Se on yksi siinä oikeuksien toteutumisessa, kolttalain toteutumisessa, kun se on vähän väärissä käsissä, että kyläkokouksen roolia pitäisi vahvistaa siinä kohtaa, että se on luottamustehtäviin kirjattu, että sen pitää neuvoa ja ohjeistaa, niin siinä ELY-keskus on ottanut itelleen sen roolin, maansaantihakemuksista ja näistä. (Kolttasaamelainen 1)

Kuten luvussa 4.1 kuvasin, liittyvät alkuperäiskansojen maa- ja metsätalouden oikeudet keskeisesti FPIC-periaatteen ja alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen. Kolttasaamelaisten kuvaukset maansaantiin

liittyvistä hankaluuksista ja itsemääräämisoikeuden puutteesta ilmentävät osaltaan tilannetta ja ratkaisemattomia maa- ja metsätalouden kysymyksiä Suomessa. Kolttasaamelaisten ja kolttalaisten osalta tilanne on lisäksi siinä mielessä erityinen, että kolttalaisten alue Suomessa on muodostettu kolttasaamelaisten asuttamisen seurauksena, eikä se ole suureksi osaksi ollut kolttasaamelaisten perinteistä asuinalueita (Sanila-Aikio, haastattelu 26.9.2025). Kolttalaisten nojalla tuetaan kolttasaamelaisten asuinolojen parantamista. Lain 10 § 2 kohdan mukaan voidaan myöntää asuntolainaa ja avustusta asuinrakennuksen ja siihen liittyvien talousrakennusten rakentamista, laajentamista ja peruskorjausta varten. Lain 24 §:ssä säädetään maanmyyntitoimenpiteistä. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan:

Edellä 4 §:ssä tarkoitetulle kolttalaisten alueelle voidaan antaa pääasiallisesti asumiseen tarvittavan tonttimaan käsittävää enintään viiden hehtaarin suuruinen tila. Sitä ei ilman erityisen painavaa syytä saa sijoittaa muualle kuin aikaisemman asutuksen yhteyteen. Erityisistä syistä voidaan kuitenkin muodostaa edellä sanottua jonkin verran suurempikin tila. (Kolttalaki 253/1995, 24 §.)

Kolttasaamelaisten maansaantikysymykset ja luottamuksen puute kolttasaamelaisten ja Lapin elinvoimakeskuksen välillä nousivat keskeisenä haasteena myös Semenojan (2025) selvityksessä kolttasaamelaisten elinolosuhteiden ja elinkeinojen kehittymisestä kolttalaisten alueella nykyisen kolttalaisten voimassaoloaikana. Semenojan (2025, 202) mukaan ”luottamuksen rakentamisen kannalta olisi tarpeellista parantaa eri osapuolten toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä arvioida laajasti ja kokonaisvaltaisesti kolttalaisten nojalla tehtyjä päätöksiä.” Haasteet maansaannissa ja erilaiset näkemykset asiaan liittyen ovat olleet esillä myös työhöni liittyvissä keskusteluissa Lapin elinvoimakeskuksen virkahenkilöiden ja kolttalaisten kyläkokouksen edustajien kanssa.

### *5.1.3 Kolttalaisten tulee koskea kolttalaisten aluetta*

Kolttasaamelaisten haastatteluista tuli esiin myös ristiriitoja alueella asuvien kolttasaamelaisten ja muun väestön kesken, sekä erilaisia näkemyksiä alueella asuvien ja sen ulkopuolella asuvien kolttasaamelaisten välillä. Kaikki haastateltavat olivat kuitenkin selkeästi sitä mieltä, että kolttalaisten tulee koskea nimenomaan kolttalaisten aluetta, ja he pitivät hyvänä sitä, että kolttalaisten kyläkokouksessa päätösvalta on alueella asuvilla kolttasaamelaisten alueella. Myös kolttalaisten alueen ulkopuolella asuvat kolttasaamelaisten voivat osallistua kyläkokoukseen, mutta heillä ei ole äänioikeutta kokouksissa. Kolttalaisten 43 § mukaan:

Kyläkokouksessa saavat päätösvaltaa käyttää kokoukseen osallistuvat täysi-ikäiset kylässä vakituisesti asuvat koltat sekä heidän aviopuolisonsa. Jos kokouksessa käsiteltävä asia koskee muun henkilön etuja ja oikeuksia, on hänellä mainituilta osin oikeus osallistua kokoukseen ja käyttää siinä puhevaltaa. (Kolttalaki 253/1995, 43 §.)

Nähtävästi aina ei ole aivan selvää, minkä asioiden katsotaan koskevan koltta-alueen ulkopuolella asuvia kolttaamelaaisia, ja tämä on johtanut kokouksissa joskus myös hankaliin tilanteisiin. Koltta-alueen ulkopuolella asuvien kolttaamelaisten nähtiin joka tapauksessa voivan osallistua lain uudistamisen esivalmisteluun riittävästi kolttien kyläkokouksen kautta, eikä alueen ulkopuolella asuvien kolttaamelaisten osallistamista erikseen pidetty tarpeellisena. Samaa mieltä oli myös koltta-alueen ulkopuolella Inarissa itse asuva Tiina Sanila-Aikio asiantuntijahaastattelussaan.

## ***5.2 Kolttaamelaisten oikeudet ja tarpeet lain uudistamisen esivalmistelussa – ”että keskiössä olisi tämä kolttayhteisö siinä esivalmistelussa”***

### *5.2.1 Keskeistä on tasavertainen neuvottelu ja aito vuoropuhelu kolttien kyläkokouksen kanssa*

Kolttalain uudistamisen esivalmisteluun liittyen kolttaamelaaiset nostivat haastatteluissa keskeisimpänä esiin, että kolttayhteisön tulee olla keskiössä uudistamisprosessissa, ja että kolttien kyläkokouksen asemaa ylipäätään tulee vahvistaa.

Kaikista haastatteluista on tulkittavissa FPIC-periaatteen eri näkökulmia, vaikka itse FPIC-periaatteesta ei suoraan puhuttu. Ainoastaan yksi haastateltava viittasi FPIC-periaatteeseen suoraan: ”Varmaan ensimmäinen kysymys voisi olla, että haluatteko, tai oletteko valmiita mihinkään. Se meidän halu lähteä mukaan, että se tulee se FPICin ensimmäinen F, että siitä lähetään liikkeelle.” (Kolttaamalainen 1). FPIC-periaatteessa ’F’ tarkoittaa vapaata, eli haastateltava tarkoittanee sitä, että kolttaamelaaisilla tulee olla vapaus päättää, lähdetäänkö lain uudistamista valmistelemaan vai ei. Ministeriö ei voi tätä päätöstä yksin tehdä.

Useat kolttaamelaaiset korostivat, että lain esivalmistelua tulee tehdä hyvässä yhteistyössä ja aidossa vuoropuhelussa kolttien kyläkokouksen ja paikallisten kolttayhteisöjen kanssa. Kolttien kyläkokous tulee olla mukana valmistelussa alusta lähtien, ja päätös lain uudistamisen esivalmistelun käynnistämisestä tulee tehdä kolttaamelaisten ja maa- ja metsätalousministeriön kanssa yhdessä. Useat haastateltavat myös korostivat, että varsinkin alkuvaiheessa osallistuminen esivalmisteluun

on hyvä rajata nimenomaan vain kolttayhteisön, kolttien kyläkokouksen ja maa- ja metsätalousministeriön väliseksi. Tätä eräs haastateltava perustelee seuraavasti:

Joo ei se varmaan, että keskiössä olisi tämä kolttayhteisö siinä esivalmistelussa, ettei sitä lähettäis rönsyilemään joka suuntaan että kaikenmaailman tahot sitten luo niitä omia tavoitteitaan ja halujaan siihen että mitä siinä lainvalmistelussa pitää ottaa huomioon, vaan että tuotas nimenomaan tämä kolttien näkökulma ja se meidän tarve ja meidän tavoitteet, että ne olisi ne ensisijaiset joitten pohjalta lähetään tekemään ja tietenkin ministeriö on se vastapeluri joka saa ne ohjeet että mitä se lähtee toteuttamaan, että se olisi se asetanta sillä lailla, että se ministeriö on se resurssien ja olosuhteitten luoja ja meiltä tulee ne vaatimukset. Ettei oteta tässä esivalmisteluvaiheessa vielä kaikkia kuntia ja metsähallituksia ja saamelaiskäräjiä ja kalastuskuntia ja kaikkia mahdollisia kuppikuntia siihen sähläämään vaan että sitten kun laki on valmis niin siinä vaiheessa ne voivat lausua. Että jos lähetään alussa rönsyilemään että esivalmisteluun osallistuu tuo ja tämä, niin sen saa lopettaa siihen paikkaan sen prosessin. Et selkeä painopiste pitää olla et se on niinku meidän ja valtion välinen sopimus se lakiuudistus. (Kolttsaamelainen 1)

Tiina Sanila-Aikio avasi haastattelussaan kolttien kyläkokouksen roolia ja miten se pystyy edustamaan alueen koko kolttsaamelaista yhteisöä ja kaikkia elinkeinoja. Tällaisena kolttien kyläkokous, tai *siidan<sup>10</sup> kokous*, kuten koltansaamen *siid'sååbbar*-sanasta oikea käänös olisi, on erityinen ja hieno järjestelmä. Kolttsaamelaisten 'siidan kokous' on ainutlaatuinen siinä mielessä, että se pystyy edustamaan ja toimimaan tarvittaessa FPIC-periaatteen mukaisena neuvotteluosapuolena koltta-alueella ja kolttsaamelaisia koskevissa asioissa ja hankkeissa.

Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaan neuvottelut toimenpiteistä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille, käydään saamelaiskäräjien kanssa ja pyrkimyksenä tulee olla yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus. Sanila-Aikion mukaan saamelaiskäräjät ei kuitenkaan voisi antaa FPIC-periaatteen mukaista suostumusta esimerkiksi kaivoshankkeelle koltta-alueella, sillä saamelaiskäräjät ei ole juuri sen alueen ja yhteisön edustaja ja oikeuksien haltija. Vastaavasti poronhoitoon tietyllä alueella vaikuttavista toimista tulee lain mukaan neuvotella alueen paliskuntien kanssa (Poronhoitolaki 848/1990, 53 § Neuvotteluvollisuus). Saamelaiskäräjät edustaa kaikkia Suomen saamelaisia heidän yhteisissä asioissaan, mutta se ei voi toimia paikallisten yhteisöjen ja elinkeinojen edustajana yksittäisissä hankkeissa. Käytännössä

---

<sup>10</sup> Siida voi tarkoittaa kolmea eri asiaa: 1) tietty alue ja siellä asuvat ja sitä perinteisiin saamelaislinkeinoihin käyttävät ihmiset, 2) kylä tai 3) porosiida eli tietyn alueen poro(nhoitaja)saamelaisien käyttämä perinteinen alue (Sanila-Aikio, haastattelu 26.9.2025).

toimintatapana on ollut, että saamelaiskäräjät kuuntelee kolttien kyläkokousta kolttasaamelaisia koskevissa asioissa sekä paliskuntia ja Saamelaispaliskunnat ry:tä poronhoitoa koskevissa asioissa. Sanila-Aikion mukaan näiden saamelaisia edustavien eri tahojen näkemykset ovat suurelta osin yhteneväiset. Vaikka saamelaiskäräjälain 9 § mukaisen neuvotteluelvoitteen mukaan tulee neuvotella nimenomaan saamelaiskäräjien kanssa, niin kolttalakiä koskevassa asiassa on loogista ja oikein aloittaa keskustelut kolttien kyläkokouksen kanssa:

Mutta sitten meillä on kuitenkin itsemääräämisoikeus kansana kolttasaamelaisina ja että meillä on se kyläkokous, niin tavallaan minusta se ei mene väärin että prosessi aloitetaan kolttien kyläkokouksen kanssa ja että kun on kolttalaki jossa vielä valtio on tunnustanut sen kyläkokouksen ja siellä on vielä se kuulemispykälä 56, niin ei se minusta väärin mene että neuvottelut aloitetaan kyläkokouksen kanssa ja että te siellä keskustellette yhdessä, että koska saamelaiskäräjät otetaan matkaan. - - on myös tavallaan käräjien etu, että se perinteinen ikaikainen kolttasaamelaisten hallintojärjestelmä voi hyvin ja elää tässä ajassa ja että sen osallisuus varmistetaan eri yhteyksissä, ja sen vuoksihan kyläkokous oli aika aktiivisesti myös matkassa käräjälain uudistuksen yhteydessä, valiokunnissa ja lausumassa ja näin päin pois. (Tiina Sanila-Aikio)

Näkemyks, että kolttalain uudistamisen esivalmistelussa kolttien kyläkokous on riittävä osallistumisen väylä kolttayhteisölle, toistui myös muissa kolttasaamelaisten haastatteluissa. Esimerkiksi paliskuntien osallistamista erikseen ei nähty tarpeelliseksi, sillä nekin tulevat osallistetuiksi kyläkokouksen kautta.

Lain uudistamisen esivalmistelun aikataulussa tulee huomioida asian käsittelyn vaatima aika koltaneuvostoissa ja kolttien kyläkokouksissa, ja valmistelun vuoksi kokouksia voi olla tarpeen järjestää normaalia useammin. Valmistelun aikataulussa tulee huomioida myös kolttasaamelaisten elinkeinot, erityisesti poronhoito, jonka kiireiden aikaan kokouksiin ei aina päästä osallistumaan. Pari haastateltavaa arvioi, että vuosi on loppujen lopuksi lyhyt aika näin ison asian valmisteluun ja että esivalmisteluun voi hyvin mennä pari vuotta.

Kolttayhteisön ja kolttien kyläkokouksen keskeiseen rooliin liittyä, että valmisteluun tulee olla riittävät resurssit molemmilla osapuolilla, sekä kolttasaamelaisilla että maa- ja metsätalousministeriöllä. Tämä tarkoittaa henkilöresursseja, riittävästi aikaa ja erityisesti osaamista ja ymmärrystä. Kolttasaamelaiset tarvitsevat tukea lainsäädännölliseen osaamiseen ja maa- ja

metsätalousministeriöltä puolestaan odotetaan ymmärrystä kolttakulttuurista ja alkuperäiskansakysymyksistä. Resurssit ja osaaminen liittyvät FPIC-periaatteeseen kuuluvaan ’tietoon perustuvaan’ neuvotteluun.

### *5.2.2 Lain uudistamiseen liittyvät riskit ja niiden hallinta*

Kun lain uudistamisen esivalmistelussa pidetään kolttien kyläkokouksen rooli riittävän vahvana, voidaan hallita uudistamiseen liittyviä riskejä. Valmistelu tulisi organisoida selkeästi maa- ja metsätalousministeriön ja kolttien kyläkokouksen väliseksi prosessiksi. Merkityksellinen osallistuminen tarkoittaa myös aitoa vuoropuhelua valtion taholta – osoitusta että ”ollaan tosissaan ja halutaan kuulla” (Kolttasaamelainen 1). Molempien osapuolten tulisi olla mukana tasavertaisesti, eli niin että mahdollisista erimielisyyksistä neuvotellaan ja pyritään löytämään yhteisymmärrys, eikä niin että valtio sanelee. Kolttasaamelaiset korostivat haastatteluissa yhdenvertaisuutta valtion kanssa, sillä riskinä nähdään, että uudistettaessa laki heikkenee: ”...aina tulee se vastaan se, että älkää menkö sorkkimaan, kun aina on mennyt huonommaksi. – Niin, ja yleisestikin kun jotain muutetaan, niin viedään pois.” (Kolttasaamelainen 1) Riskiä lain heikentymisestä kolttasaamelaiset halusivat hallita sillä, että heillä olisi oikeus vetäytyä hankkeesta ”missä vaiheessa tahansa” (Kolttasaamelainen 3), ilman että tarvitsisi pelätä ”rankaisutoimia” (Kolttasaamelainen 1). Uudistamisprosessia ei saisi jatkaa ilman toista osapuolta. Vapaus päättää osallistumisesta ja siitä vetäytymisestä on keskeinen FPIC-periaatteessa.

Toisena lain uudistamiseen liittyvänä riskinä kaikissa haastatteluissa nousivat jollain tavalla esiin asenteet sekä kolttasaamelaisten yhteisön sisällä, että muiden asenteet kolttasaamelaisia kohtaan. Tärkeää on oikean tiedon jakaminen yhteisölle virallisissa kanavissa eli kolttaneuvostojen ja kolttien kyläkokouksen kautta, ettei tietoa saa vain huhuna.

Paikallisten ihmisten asenteisiin heijastuu saamelaiskäräjälain uudistamisen ympärillä käyty keskustelu ja saamelaiskäräjien vaaliluettelosta pois jätettyjen, itseään metsäsaamelaisiksi kutsuvien näkemykset. Niin kutsutut metsäsaamelaiset ovat perustaneet Lapinkylien parlamentin, joka toimii metsäsaamelaiset.fi-verkkosivujen mukaan Suomen alkuperäisten saamelaisten yhteistyöjärjestö ry:n ylimpänä päättävänä elimenä. Tiina Jääskeläinen (2026) esittää väitöskirjassaan, että Lapinkylien parlamentti on osa niin sanottua lappalaisliikehdintää, jonka puolestapuhujat

kyseenalaistavat saamelaisten alkuperäiskansa-asemaa Suomessa. Eräässä haastattelussa ennakoitiin, että keskustelu niin kutsuttujen metsäsaamelaisten oikeuksista nousee esiin, jos kolttalakia ja kolttien kyläkokouksen asemaa lähdetään kehittämään. Metsäsaamelaiset voivat vaatia itselleen vastaavasti omaa lakia ja oman hallintojärjestelmän tunnustamista, kuin kolttasaamelaisilla on. Jääskeläisen (2026) väitöstutkimuksen mukaan aluekehitysorganisaatiot ja myös esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriö ovat tukeneet lappalaisliikehdintää, jonka kautta on pyritty horjuttamaan saamelaiskäräjien asemaa ja levittämään vihapuhetta saamelaisia vastaan. (Jääskeläinen 2026, Kelemeny 2026.)

Ainakin osa kolttasaamelaisista haastateltavista on kokenut kolttalain ympärillä käydyn keskustelun repivänä ja raskaana, missä taustalla nähtiin olevan ehkä vuosikymmenienkin ajan koettu epäoikeudenmukaisuus kolttasaamelaisten ja alueen muun väestön kesken. Tässä koltta-alueen sisällä voi olla myös eroja, sillä erään haastateltavan (Kolttasaamelainen 4) mukaan Nellimin alueella suomalainen kulttuuri on valtakulttuuri, ja kolttasaamelaiset joutuvat siellä enemmän puolustelemaan olemassaoloaan. Nellimin seudulla on myös inarinsaamelaisia, joilla ei ole vastaavia erityis-oikeuksia esimerkiksi polttopuiden ottoon kuin kolttasaamelaisilla, ja tämä on aiheuttanut ristiriitoja paikallisesti.

Myös saamelaisten totuus- ja sovintokomission raportissa (2025, 132) todetaan, että inarinsaamelaiset joutuivat sopeutumaan kolttasaamelaisten asuttamiseen inarinsaamelaisten perinteiselle alueelle. Inarinsaamelaisilta itseltään ei asiasta kysytty mielipidettä, vaikka muita tahoja asuttamisesta kuultiin. Raportin (emt., 146) mukaan Petsamon siirtolaisina tullesiin asutettuihin suomalaisiin ja kolttasaamelaisiin suhtauduttiin Inarissa kuitenkin pääosin myötätunnolla, vaikka tulijoille osoitetut asuinalueet kavensivat inarinsaamelaisten perinteistä asuin- ja elinkeinoympäristöä. Lainsäädäntö ei edelleenkään tunnista inarinsaamelaisten sukujen vanhoja, perinteisiä Inarijärven kalastuspaikkoja. Oikeus maksuttomaan kalastukseen on vain kolttasaamelaisilla koltta-alueella kolttalain nojalla, muualla Ylä-Lapin kunnissa saamelaiset saavat kalastaa maksutta samoilla ehdoilla kuin muukin paikallinen väestö<sup>11</sup>. (Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio 2025, 132, 136.)

---

<sup>11</sup> ”Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntalaiset voivat hankkia maksuttoman kalastusluvan kolmen pohjoisimman kunnan alueelle, ensisijaisesti omaan kotikuntaansa. Lupa oikeuttaa vapa- ja pyydyskalastukseen valtion vesialueilla lohen tai

Yleisestä keskusteluilmapiiiristä kolttalain ja siinä määriteltyjen erityisten etuuksien ympärillä haastateltavat kertovat seuraavasti:

Just jossain julkisissa tilaisuuksissa on sitten haasteena on se, että siellä on sitten sellaisia osallistujia jotka on vaikka että ei ole millään tavalla kolttasaamelaisien edustajia. Et sehän herättää, se yleinen keskustelu kolttalain ympärillä on muutenkin tosi raskasta, semmonen mitä vaikka Inarin kunnassa muilla kuin kolttasaamelaisilla on näitä eri asenteita kolttalakia ja muuta kohtaan, niin se ois tosi tärkeä tässäkin esivalmisteluprosessissa, että se ei oo sellasta kauhean repivää ja raskasta se keskustelu heti, että sen tietää että minkälaista vihapuhetta kolttalakia kohtaan on. Paikallisesti. Ja kolttasaamelaisia kohtaan. Niin et se ois jollakin tavalla hallittua sitten. (Kolttasaamelainen 3)

On se osalla on katkeruutta siitäkin että meillä on tämä laki olemassa. (Kolttasaamelainen 2) Jokanen kalakämpä kirpasee. (Kolttasaamelainen 1) Niin ja kaikki muut etuudet kirpasee. (Kolttasaamelainen 2)

Mutta toisaalta kun on elänyt tässä ilmapiiirissä, että kun Nellimin seudulla se on aina ollut semmoista hyvin ristiriitaista, että on pitänyt koko ajan olla selittelemässä näitä asioita. Miksi koltat saa ilmaiset polttopuut ja inarinsaamelaiset ei saa. Tähän on tottunut tähän asetelmaan. (Kolttasaamelainen 4)

Nellimin ja Keväjärven alueeseen verrattuna Sevettijärven ja Näätämon alueella kolttasaamelainen kulttuuri on ollut vahvempi ja paikallinen keskustelu siten ehkä erilaista, eikä niin repivää.

Lain uudistamisen esivalmistelua voivat haastaa myös asenteet kolttayhteisön sisällä. Ensinnäkin yhteisö on pieni ja haasteeksi voi tulla, miten esivalmisteluun saadaan riittävästi osallistujia. Kolttalain 43 § mukaan ”Kyläkokous on päätösvaltainen, kun paikalla on 10 täysi-ikäistä kylässä vakituisesti asuvaa kolttaa tai heidän aviopuolisoaan.” Erään haastateltavan mukaan on ollut tilanteita, joissa kyläkokouksessa ei ole voitu tehdä päätöksiä osallistujien vähäisyyden takia. Lain uudistamisen esivalmistelun onnistumiseksi olisikin tärkeää, että mahdollisimman moni kokisi kolttalain ja sen uudistamisen omakseen ja haluaisi osallistua. Näin varmistettaisiin hankkeelle laaja tietopohja ja kolttasaamelaisien tuki.

Lain uudistamisen esivalmistelusta on tärkeä viestiä ymmärrettävästi ja riittävän maanläheisesti. Kuten seuraavasta sitaatista käy ilmi, saatetaan ministeriöstä tulevaa viestintää erään haastateltavan

---

taiminen nousualueita lukuun ottamatta. Lupia ei ole kiintiöity, joten luvan saavat halutessaan kaikki paikalliset.” (Eraluvat.fi)

mukaan karsastaa, joten tässäkin mielessä vahva yhteistyö kolttien kyläkokouksen kanssa on tarpeen.

Ja sitten kun se tulee vielä ministeriön puolelta, niin se voi olla että siinä vaiheessa jo jotkun ihmiset on jo vähän varpaillaan että ai ai ministeri että se tulee liian vähän semmoiseksi viralliseksi että ei se saattaa osittain karkoittaa sitten porukkaa että ei uskalla tulla edes paikalle. (Kolttasaamelainen 4)

Maa- ja metsätalousministeriössä ei haastattelujen, eikä omien havaintojenikaan mukaan tunneta saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia kovin syvällisesti. Esimerkiksi FPIC-periaate ei ole kaikille tuttu ja neuvotteluelvoitteen ja merkityksellisen osallistumisen sijaan ministeriössä puhutaan enemmän saamelaisten kuulemisesta. Käytännössä ministeriössä vaikutetaan kuitenkin tunnistettavan, että alkuperäiskansaoikeudet ovat jotain, jota tulisi erityisesti huomioida, ja että kolttalain mukaiset kolttasaamelaisten oikeudet ja kolttatukien rahoitus tulee turvata. Kolttien kyläkokouksen keskeinen rooli valmistelussa tunnustetaan myös ministeriössä ja se, että ensimmäisessä vaiheessa keskustelut tulee käydä nimenomaan ja vain kolttayhteisön kanssa. Maa- ja metsätalousministeriön haastatteluissa ei suoraan puhuttu luottamuksesta tai luottamuspulasta, mutta tunnustettiin selvästi tarve mennä paikan päälle ja käydä keskusteluja kolttasaamelaisten kanssa kasvotusten. Maa- ja metsätalousministeriön haastatteluissa nähtiin lain uudistamisen esivalmistelussa tärkeäksi kiinteä linkki kolttasaamelaiseen yhteisöön, mikä toisen haastateltavan mukaan voisi tarkoittaa käytännössä esimerkiksi sitä, että työtä tekemään voitaisiin palkata henkilö paikan päältä kolttala-alueelta. Ministeriön haastatteluissa nousi esiin myös mahdollisuus ja tarve muiden ministeriöiden osallistumiseen – erityisesti oikeusministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön.

Tiina Sanila-Aikio piti hyvänä oikeusministeriön toimintatapoja ja yhteistyötä saamelaiskäräjien kanssa saamelaiskäräjälain valmistelun yhteydessä, ja totesi että maa- ja metsätalousministeriö voisi ottaa siitä mallia: ”joka työryhmän tai toimikunnan aloittamista on edeltänyt neuvottelu siitä, että mitä tehdään, ja silloin on neuvoteltu työryhmän tavoitteista ja kokoonpanosta, sovittu puheenjohtajasta, kulujen maksamisesta ja niin edelleen.” (Tiina Sanila-Aikio.)

### ***5.3 Maa- ja metsätalousministeriön rooli – ” ... jos ihminen tulee läsnä paikalle niin se olisi aina se kaikista parhain vaihtoehto...”***

#### *5.3.1 Ministeriöltä odotetaan oikeaa asennetta ja ymmärrystä*

Ministeriön sisältä asiaa katsottaessa voi ministeriön rooli lain uudistamisen esivalmistelussa helposti näyttää yksioikoisemmalta kuin mitä se kolttasaamelaisten oikeuksien ja tarpeiden toteuttamisen näkökulmasta on. Kuten luvussa 3.2 tulee esiin, on oikeusministeriön laatima lainvalmistelun prosessiopas kirjoitettu ennen kaikkea valtioneuvoston näkökulmasta, ja toimijoiden roolit lainsäädännön eri vaiheissa ovat siinä selkeät: päätökset lainvalmistelun aloittamisesta tehdään poliittisesti tai ministeriön viranhaltijajohdon toimesta, ministeriön valmistelija tai valmistelutiimi selvittää ja vetää esivalmistelua, jonka lopputuloksesta kuullaan sidosryhmiä. Alkuperäiskansaoikeuksien näkökulmasta valmisteluprosessia tulee kuitenkin tarkastella laajemmin, eikä valmistelun eri vaiheista voida tehdä päätöksiä tai toteuttaa niitä yksin ministeriön toimesta. Osallistaminen ja merkityksellinen osallistuminen on alkuperäiskansaoikeuksien näkökulmasta huomattavasti laajempi asia, kuin vain alkuperäiskansan kuuleminen valmistelussa sidosryhmänä sidosryhmien joukossa.

Haastattelujen perusteella maa- ja metsätalousministeriöllä on nähtävissä monta roolia ja ministeriön toimilla on hyvin paljon merkitystä sille, miten alkuperäiskansaoikeudet yleensä ja tässä tapauksessa kolttasaamelaisten oikeudet ja tarpeet tulevat huomioiduksi lain esivalmistelussa. Aineiston teemoittelussa tunnistin ministeriön rooliksi kolttasaamelaisten haastateltavien mielestä seuraavat: ministeriöltä odotetaan oikeaa asennetta ja ymmärrystä, tasavertaista yhteistyötä kolttien kyläkokouksen kanssa, osallistumiseen vaadittavien resurssien mahdollistamista kolttien kyläkokoukselle (mukaan lukien lainsäädännöllinen osaaminen), osallistumisen ja valmisteluprosessin organisoimista 'neutraalina' toimijana, osallistumisen rajaamista kolttayhteisöön ja toisaalta myös muiden toimijoiden kuulemista, tiedottamista valmisteluprosessista sopivalla tavalla, sekä riittävän ajan varaamista valmisteluun. Keskeisimpinä näistä nousivat esiin merkityksellisen osallistumisen peruspilarit eli aito yhteistyö, tasavertaisuus ja riittävä osaaminen. Eräs haastateltava kuvaa yhdenvertaisuutta seuraavasti:

Mutta kuitenkin, että lähettäs yhdessä alusta asti tekemään, se on varmaan se, että koetaan että ollaan, että oltas niinku tasaveroinen valtion ja ministeriön

valmisteluprosessissa. Että jos me ollaan jostakin asiasta eri mieltä, niin se ei ole siinä vaiheessa se valtion mielipide, vaan neuvotellaan siitä, että onko meillä mahdollisuutta päästä yhteisymmärrykseen jossakin kohtaa. Tai sitten, että otetaan se sitten kun laki valmistelu etenee. Mutta joku semmonen, jonkinlainen yhdenvertaisuus pitäisi olla. (Kolttasaamelainen 1)

Kolttasaamelaiset haastateltavat korostivat oikeuttaan tasavertaisen neuvotteluun. Ministeriön roolina on varmistaa valmistelussa tasavertaisuuden toteutuminen ja muut FPIC-periaatteen osa-alueet. Ministeriöltä odotetaan ymmärrystä kolttasaamelaisesta kulttuurista, saamelaisten oikeudellisesta asemasta ja alkuperäiskansaoikeuksista, sekä oikeanlaista asennetta ja suhtautumista, 'maanläheisyyttä', eli että ministeriössä ymmärrettäisiin asiaa kolttasaamelaisten näkökulmasta. Eräs haastateltava kuvaa asenteen ja ymmärryksen tarvetta seuraavasti:

Tietenkin semmosta asennetta se vaatii, että oikeasti että sielläkin [ministeriössä] pitäis myöskin se, ehkä ne maatalouskulttuuria ymmärtää, mutta ehkä kulttuuria terminä pitäisi jossain määrin sisäistää, että ne pystyy kirjoittamaan tämän lain, se sieltä minusta puuttuu tällä hetkellä, se on sitä maataloutta, ja tämä on joku häviävän pieni hytтын semmonen tämä koko meidän laki ja meidän osuus siellä toimissa, niin tuota, vähän semmosta. (Kolttasaamelainen 1)

Vähän semmonen tuntuma tulee, että siellä ei haluta ymmärtää sitä ja muutenkin että se tehään sen, isolla kaavalla tehään, että asioita ei haluta pienemmistä näkökulmista kattoo. – Jotenkin semmonen maanläheisyys sieltä puuttuu. -- Jotenkin pitäisi, että ois ymmärrys arjesta ja siitä elämän todellisuudesta, että mitkä vaikutukset sillä on, että se ei ois pelkästään pykälä- tai numerotietoa mitä käsitellään. (Kolttasaamelainen 1)

Myös ministeriössä tunnustetaan, että osaamista ja ymmärrystä ministeriöön tarvitaan lisää, eikä työtä voida tehdä yksin Helsingistä käsin. Toinen ministeriön haastateltavista näkee tärkeänä, että työssä tulee olla kiinteä linkki kolttasaamelaisiin, jotta varmistetaan oikea tietoa ja tulkinta:

Että ni tottakai se on siinä esivalmistelussa tärkeä, vaikka se tehtäis virkatyönä pääasiassa, ni ei me voida tehdä sitä täältä Helsingistä käsin, vaan meidän täytyy kuulla niitä toimijoita ja niitä odotuksia ja mikä toimii ja mikä ei, koska hehän sen parhaiten tietää siellä, ja mitkä on ne tarpeet tavallaan, ne erityistarpeet alkuperäiskansojen näkökulmasta. - - Mä en tiedä, meidän pitäis palkata kyläkokoukselle henkilö joka tekis sitä arvioo meidän kanssa, siis joku tämmönen, siis semmonen et siin ois kiintee linkki, koska silloin se ois, vaikka kuulemisia tehdään, ni se lopputulos jos siinä ei oo mukana asianosasia, ni se voi jäädä se tulkinta voi jäädä vääräks kuitenkin. (MMM 2)

Osaamisen ja ymmärryksen lisääminen ministeriössä liittyy FPIC-periaatteeseen kuuluvaan 'tietoon perustuvaan' valmisteluun. Haastatteluissa ei suoraan puhuttu erilaisista tiedoista ja tietämisen

tavoista tai erilaisista maailmankuvista, mutta sitä voi olla luettavissa rivienvälistä. Esimerkiksi edellä siteerattu kolttasaamelaisen haastateltavan näkemys siitä, että ministeriössä ei välttämättä ymmärretä mitä 'kulttuuri' kolttasaamelaisille tarkoittaa, saattaa ilmentää maailmankuvien erilaisuutta.

### *5.3.2 Prosessin molemminpuolinen resursointi ja ministeriön jalkautuminen on tärkeää*

Prosessin molemminpuolinen resursointi nousi esiin tärkeänä tarpeena kaikissa haastatteluissa. Käytännössä se tarkoittaa ministeriön lainvalmistelun resurssien lisäksi ennen kaikkea kolttien asiainhoidon järjestelmän rahoitusta, eli kolttien kyläkokouksen ja kolttaneuvostojen palkkioihin, kokous- ja matkakuluihin, toimistokuluihin ja muihin kuluihin käytettävissä olevia varoja, sekä lainopillista osaamista. Maa- ja metsätalousministeriö tukee kolttien asiainhoidon järjestelmää kolttalain (57 § Kulujen korvaaminen) nojalla Maatilatalouden kehittämisrahastosta Makerasta. Kolttien asiainhoidon järjestelmän resursointi on ollut esillä jo usean vuoden ajan, kun kolttien kyläkokous on esittänyt maa- ja metsätalousministeriölle tarpeita resurssien lisäämiseen, perustellen sitä ennen kaikkea lisääntyneillä ja vaativammaksi muuttuneilla tehtävillä (Kolttien kyläkokous 2025). Eräs haastateltava kuvaa tilannetta näin:

Ja sitten tämä ainainen rahapula, että siihen saisi varmuuden, että joka vuosi tulisi esimerkiksi luottamusmiehen ja sihteerin palkka, palkkio, että ne olis semmoset nykyaikaiset, nykyajan vaatimat. Kuitenkin työnlaatu on muuttunut vaativammaksi ja kolttien kyläkokouksen työt on lisääntynyt huomattavasti. Sinä aikanakin mitä minä oon ollut neuvostossa, se on huomattavasti työn määrä lisääntynyt. (Kolttasaamelainen 2)

Kolttasaamelaisten haastatteluista piirtyy kuva, että maa- ja metsätalousministeriö koetaan kaukaiseksi toimijaksi ja ministeriön sijaan kolttayhteisö tekee käytännön yhteistyötä Lapin elinvoimakeskuksen ja Metsähallituksen kanssa. Ministeriön, kolttien kyläkokouksen ja Kolttakulttuurisäätiön edustajien väliset viime vuosina pidetyt vuosittaiset Teams-tapaamiset on koettu hyviksi, mutta on hyvin ymmärrettävää, että ne eivät riitä tuomaan ministeriötä laajemmin tutuksi kolttayhteisön kanssa tai päinvastoin. Kaukaista suhdetta ministeriöön kuvaa erään haastateltavan vastaus kysymykseeni, minkälaisia odotuksia ja toiveita hänellä on kolttasaamelaisten ja ministeriön välistä vuoropuhelua kohtaan:

No tuo onkin kyllä erikoinen kysymys koska tavallaan he, hehän eivät ole täällä meidän perukoilla käytännössä missään, että mehän vaan toimitaan ton ELY-

keskuksen välityksellä, jos jotakin. Ei heitä näy missään, eikä me koeta heidän läsnäoloa varsinkaan mitenkään muutenkaan täällä arkielämässä tai vuosittain, tai mitenkään muutenkaan. Niin en oikein osaa vastata tuohon. (Kolttasaamelainen 5)

Maa- ja metsätalousministeriön osaamisen ja ymmärryksen lisäämiseksi ja luottamuksen rakentamiseksi kaikki haastateltavat pitivät tärkeänä sitä, että maa- ja metsätalousministeriön valmistelijat jalkautuisivat kolttala-alueelle ja tulisivat esimerkiksi paikan päälle kolttien kyläkokouksiin. Tämä edellyttää riittävää resursointia ministeriön lainvalmisteluun, sillä jalkautuminen vaatii sekä aikaa että rahaa. Resursointi liittyy FPIC-periaatteeseen kuuluvaan 'tietoon perustuvaan' valmisteluun. Jotta varmistetaan molempien osapuolten riittävä tieto ja ymmärrys, on tärkeää tavata myös kasvatusten. Avoin vuoropuhelu, aktiivinen yhteistyö ja jalkautuminen osoittaisivat osaltaan, että ministeriössä otetaan työ tosissaan. Samalla on hyvä tunnistaa, että ministeriön läsnäoloa saatetaan toisaalta myös vierastaa ja se voi nostaa joidenkin osallistumiskynnystä, minkä vuoksi viestintään ja osallistumisen tapoihin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Luottamuksen rakentamisen tärkeys, ja ihmisten kuuleminen luottamuksellisesti tulevat esiin seuraavissa kolttasaamelaisten haastateltavien sitaateissa:

Niin mä luulen että kokonaisuutena se ensimmäinen tärkeä asia on se luottamuksen rakentaminen ministeriöön, kun sitä epäluottamusta on tosi paljon, niin kun on käynyt ilmi näistäkin mitä on keskusteltu, niin se ois semmonen ensimmäinen askel, yleisellä tasolla. (Kolttasaamelainen 3)

koska sitten on näitä ihmisiä jotka ei sitten tuommoisessa kokous-, että siellä on niin kun kymmeniä ihmisiä paikalla niin ei välttämättä edes halua ja uskalla kertoa omaa mielipidettään asioihin tai näkemyksiään, koska sitten on taas tämä, että kun on jouduttu taistelemaan näistä vaan omista olemassaolostaan ja ihmisten kateuksista, niin eivät välttämättä sitten niin kun. (Kolttasaamelainen 4)

Maa- ja metsätalousministeriön tehtäväksi haastateltavat näkivät valmistelun organisoimisen, eli käytännössä että ministeriössä olisi valmistelusta vastaava henkilö, joka tekisi työtä yhteistyössä valmisteluryhmän tai vastaavan kanssa ja osallistaen kolttayhteisöä. Ministeriön haastatteluissa valmistelun organisointi ja esivalmistelun toteuttaminen nähtiin kuuluvan tavanomaiseen virkatyöhön. Ministeriön rooliin nähtiin kuuluvaksi myös kolttalakiin linkittyvien muiden lakien ja säädösten huomioimisen. Kolttasaamelaisten haastatteluissa ministeriön keskeiseksi rooliksi hahmottui rajata esivalmisteluun osallistuminen selkeästi ensisijaisesti kolttayhteisöön ja huolehtia siitä, että valmisteluprosessi pysyy niin sanotusti asiassa. Myös ministeriön haastatteluissa nähtiin, että

valmistelu tulee etenkin alkuvaiheessa rajata kolttasaamelaisten kuulemiseen. Ministeriön roolina nähtiin myös muiden kuin kolttasaamelaisten toimijoiden kuuleminen tarpeellisella tavalla ja oikea-aikaisesti, vaikka valmisteluun ei varsinaisesti tarvitse osallistaa erikseen esimerkiksi paliskuntia. Ministeriön tulisi kuulla ja tarpeellisella tavalla osallistaa valmisteluun myös muita ministeriöitä ja heidän osaamistaan. Ministeriön roolina nähtiin tiedottaa ja varmistaa oikean tiedon saatavuus valmistelusta ensisijaisesti kolttayhteisölle. Eräs haastateltava korostaa oikea-aikaisen tiedottamisen tärkeyttä seuraavasti:

Joo, että ei sitä kauheesti kannata tiedottaa ainakaan, nostaa että nyt aletaan. Jos sen alottaa niin se vastus lähtee liikkeelle heti siinä vaiheessa. Pitää olla aika hyvät elementit kasassa silloin kun oikeesti aletaan uudistaa lakia ja siitä tulee julkinen. (Kolttasaamelainen 1)

Esivalmistelun organisointiin ja resursseihin liittyy myös riittävän ajan varaaminen valmisteluprosessiin, ja tässä kolttasaamelaiset odottavat ministeriön huomioivan kolttien kyläkokouksen aikataulut, rajalliset resurssit osallistua ja kolttayhteisön osallistamiseen vaadittavan ajan. Yksi kolttasaamelainen haastateltava toi esiin, että olisi hyvä, jos valmistelua vetäisi ministeriö 'neutraalina' toimijana ja että valmistelusta vastaava voisi hyvin olla suomalainen, sillä kolttasaamelaista valmistelijaa ei välttämättä pidettäisi samalla tavalla neutraalina ja tasapuolisena.

## 6 Pohdinta

### *6.1 Oikeus osallistua voi olla myös omien oikeuksien proaktiivista edistämistä*

Tutkimuksen pääkysymyksenä on: Miten kolttalain uudistamisen esivalmistelu tulisi tehdä, jotta siinä toteutuisivat kolttasaamelaisten oikeudet ja tarpeet? YK:n alkuperäiskansaoikeuksien julistuksesta (UNDRIP 2007) tulee selkeä velvoite valtiolle toteuttaa saamelaisiin alkuperäiskansana vaikuttavassa lakihankkeessa vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumuksen periaatetta eli FPIC-periaatetta. Tätä tutkielmaa varten tekemissäni haastatteluissa ei juurikaan puhuttu FPIC-periaatteesta sillä termillä, mutta monet haastatteluissa esiin nostetut kolttasaamelaisten oikeudet ja tarpeet ovat käytännössä FPIC-periaatteen toteuttamista: esimerkiksi tasavertainen neuvottelu ja aito vuoropuhelu, resurssien turvaaminen molemmille osapuolille, ministeriön ymmärrys ja asenne, luottamuksen rakentaminen, tiedottaminen ja yhteistyö alusta lähtien sekä riittävän ajan varaaminen valmisteluun.

YK:n alkuperäiskansaoikeuksien julistuksen mukaisesti FPIC-periaatteeseen kuuluu kolme toisiinsa liittyvää alkuperäiskansojen oikeutta: oikeus tulla kuulluksi, oikeus osallistua ja oikeus omiin maihin, alueisiin ja resursseihin. Oikeus tulla kuulluksi ja oikeus osallistua tulivat tämän tutkimuksen haastatteluissa ja tausta-aineistoissa vahvasti esiin. Kuulemis- ja osallistumisoikeudet kuuluvat myös puntaroivan demokratian käytäntöihin ja ovat osa länsimaissa 1980–1990-lukujen vaihteessa tapahtunutta demokratiateorian deliberatiivista käännettä. Lainsäädäntöhankkeissa Suomessa kuuleminen ja osallistaminen on sisäänkirjoitettu toimintatapa ja sitä toteutetaan vähintään lausuntopyyntöjen muodossa.

Alkuperäiskansana saamelaisten oikeus tulla kuulluksi ja osallistua on kuitenkin paljon enemmän, kuin vain kuulemista. Vuonna 2025 voimaan tullut saamelaiskäräjälain uudistus vahvisti saamelaisten oikeutta tulla kuulluksi ja oikeutta osallistua, kun lakiin kirjattiin FPIC-periaatteen mukainen yhteistoiminta- ja neuvottelovelvoite. On tärkeää, että kolttalain uudistamisen esivalmistelussa tämä oikeus tulla kuulluksi ja oikeus osallistua ymmärretään ministeriössä ja kolttasaamelaisten keskuudessa samalla tavalla ja nimenomaan riittävän syvällisenä, FPIC-periaatteen mukaisena aitona ja tasavertaisena osallistumisena.

FPIC-periaate on kiistanalainen käsite, eikä sitä ole yksiselitteisesti ja selkeästi määritelty (luku 4.1). Oikeusministeriö on yhdessä saamelaiskäräjien kanssa keväällä 2026 päivittänyt viranomaisille tarkoitettua FPIC-ohjeistusta saamelaiskäräjälain uudistuksen myötä. Tämän tutkimuksen yhtenä johtopäätöksenä on, että FPIC-ohjeistuksessa olisi hyvä olla näkökulmana myös tämän tyyppinen lainsäädäntöhanke, jossa ei lähtökohtaisesti ole kyse saamelaiskulttuuria tai -aluetta uhkaavasta hankkeesta ja konfliktista, vaan periaatteellisemmasta, saamelaisia alkuperäiskansana koskevasta lainsäädännöstä.

Jäin miettimään, voisivatko kolttasaamelaiset käyttää lain uudistamisen esivalmisteluprosessissa FPIC-periaatetta myös proaktiivisesti oikeuksiensa edistämiseen (vrt. luvussa 4.1 Silvan (2023) esimerkki Meksikosta, jossa Pichátaron purhépecha-kansa käytti FPIC-toimia saadakseen resursseja paikallisen infrastruktuurin ja palvelujen kuntoon laittamiseksi). Tiina Sanila-Aikio kertoi asiantuntijahaastattelussa tähän liittyen mielenkiintoisen esimerkin: kaudella 2016–2019 saamelaiskäräjät pyrkivät neuvottelemaan sen aikaisen saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesti valtiovarainministeriön kanssa saamelaiskäräjien resursoinnista. Keskustelujen aikaansaaminen ei ollut aivan helppoa, sillä valtiovarainministeriössä oltiin lähtökohtaisesti sitä mieltä, että saamelaiskäräjien resursointi ei kuulu heille, vaan se kuuluu oikeusministeriön hallinnonalalle. Lopulta keskustelu järjestyi. Saamelaiskäräjien resurssien ja muiden toimintaedellytysten turvaaminen ja kehittäminen on sittemmin lisätty vuonna 2025 voimaan tullessa saamelaiskäräjälain uudistuksessa (HE 100/2023) 9 §:n luetteloon asioista, joissa yhteistoiminta- ja neuvotteluvollisuutta tulee noudattaa.

Saamelaiskäräjälaki 9 pykäläinen koskee yhteistoiminta- ja neuvotteluvollisuutta saamelaiskäräjien kanssa, mutta olisiko mahdollista, että kolttasaamelaiset voisivat samaan säädökseen nojaten pyytää neuvotteluja kolttien kyläkokouksen resursoinnista? Jos ja kun alkuperäiskansaa koskevaa lakia tulee tarkastella ja tulkita aina kansainvälisen oikeuden senhetkistä tasoa vasten, niin voisiko kolttalain kuulemispykälää (56 §) myös jo tulkita laajemmin, kuin miten se on voimassa olevaan lakiin kirjattu? Joka tapauksessa, mikäli kolttasaamelaiset esittäisivät neuvottelua resursointiin liittyen, voitaisiin neuvottelut varmasti lain estämättä järjestää, jos ministeriöissä siihen tahtoa olisi.

## ***6.2 FPIC-periaatteen soveltamiseen liittyvät myös maa- oikeudet***

Kolttasaamelaisten oikeus tulla kuulluksi ja oikeus osallistua kolttalain uudistamisen esivalmisteluprosessiin tunnustetaan ja tunnustetaan tämän tutkimuksen perusteella laajasti. Sen sijaan YK:n alkuperäiskansaoikeuksien julistuksesta tuleva FPIC-periaatteen kolmas osa-alue, eli alkuperäiskansojen oikeus omiin maihin, alueisiin ja resursseihin, ei varsinaisesti noussut esiin tämän tutkimuksen aineistossa, enkä siitä myöskään haastatteluissa erikseen kysynyt. Maa- oikeudet voi olla kuulemis- ja osallistumisoikeuksia vaikeampi kysymys ja voi olla vaikea edes hahmottaa, mitä maa- oikeudet tarkoittaisivat kolttalain uudistamisen esivalmisteluprosessin yhteydessä. Tulkitsen, että maa- oikeuksista on osaltaan kuitenkin kyse, kun kolttasaamelaiset korostivat haastatteluissa kolttien kyläkokouksen roolin ja aseman ja itsemääräämisoikeuden vahvistamista. Kolttasaamelaiset haastateltavat pitivät kolttien kyläkokouksen asemaa tärkeänä erityisesti kolttalain mukaisissa maankäyttöasioissa ja niihin liittyvässä päätöksenteossa. Kolttasaamelaiset ovat kokeneet ongelmalliseksi sen, että maansaannissa, eli tonttien saamisessa uusien kolttatilojen rakentamista varten, Lapin elinvoimakeskus ei huomioi riittävästi kolttasaamelaisten tarpeita ja erilaisia tilanteita. Nämä hankaluudet maansaantikysymyksissä ovat olleet esillä muissakin keskusteluissani kolttasaamelaisten sekä Lapin elinvoimakeskuksen virkahenkilöiden kanssa. Lapin elinvoimakeskus perustelee käytäntöjään sillä, että se toimii lain edellyttämällä tavalla ja huolehtii hakemusten käsittelyssä hakijoiden yhdenvertaisuudesta. Voi olla, että vaikka kolttasaamelaisten maansaanti tai yleisemmin alkuperäiskansan maa- oikeudet eivät nousisi suoraan esiin kolttalain uudistamisen esivalmisteluprosessissa, voivat ne kuitenkin nousta esiin sellaisena lain sisällöllisenä kysymyksenä, jota lain uudistamisen esivalmistelussa on tarpeen käsitellä.

Kuten edellä olen todennut, pelkkä osallistaminen ei riitä, vaan sen lisäksi hallinnon tulee kyetä myös käsittelemään esiin tulevia asioita ja tarpeita. Muutoin osallistaminen uhkaa jäädä näennäiseksi ja voi jopa johtaa konflikteihin. Valmisteluprosessissakin on tärkeä tunnistaa ja tunnustaa maa- oikeudet yhtenä FPIC-periaatteen osa-alueena, ja että se voi nousta käsiteltäväksi aiheeksi kolttalain uudistamisen esivalmistelussa, kun käydään läpi nykyisen kolttalain pykälä ja muutostarpeita niihin.

Saamelaisten oikeus omiin maihin, alueisiin ja resursseihin nousi vahvasti esiin myös saamelaisten totuus- ja sovintokomission työssä. Komission loppuraportin yhteenveto alkaa lauseella: ”Suomen

valtio on perustettu kahden kansan, saamelaisten ja suomalaisten, maille.” Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio toi raporteissaan ja tilaamissaan erillisselvityksissä esiin maa- ja luonnonvaraoikeuksiin liittyviä kysymyksiä. Maa- ja luonnonvaraoikeuksiin liittyy YK:n työjärjestön (ILO) itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus numero 169, joka tunnustaa alkuperäiskansojen maa- ja luonnonvaraoikeudet sekä oikeuden osallistua niitä koskevaan päätöksentekoon. Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio esitti loppuraportissaan (2025, 249), että valtioneuvoston tulee saattaa ILO 169 -sopimus voimaan tuomalla sopimus eduskunnan ratifioitavaksi. Jos, tai kun, saamelaisten totuus- ja sovintokomission työn myötä saamelaisten maa- ja luonnonvaraoikeudet nousevat keskusteluun entistä enemmän, vaikuttaa käytävä keskustelu ja tehtävät ratkaisut myös siihen toimintaympäristöön, missä kolttalain uudistamista valmistellaan.

### ***6.3 Erilaiset tiedot ja tietämisen tavat on tärkeä tunnistaa lain uudistamisen esivalmistelussa***

Kolttalain uudistamisen esivalmistelusta on puhuttu ministeriön ja kolttasaamelaisten yhteisissä tapaamisissa jo ainakin parin vuoden ajan, ja molemmin puolin on tunnistettu, että hanke on herkkä ja vaatii riittävästi aikaa ja resursseja. FPIC-periaatteen käsitteet ’vapaa’, ’ennakko’, ja ’tietoon perustuva’ nousivat kaikki esille tutkimuksen aineistossa. Ensiksi ’vapaus’ tarkoittaa sananmukaisesti sitä, että prosessissa ei ole pakottamista, mutta siihen liittyy myös muun muassa osapuolten välinen luottamus ja hyvä tahto, sekä se että alkuperäiskansalla on vapaus asettaa omat tavoitteensa osallistumiselle. Haastatteluissa erityisesti luottamuksen rakentaminen nousi esiin ja sekä kolttasaamelaisten että maa- ja metsätalousministeriön edustajat pitivät sen vuoksi tärkeänä ministeriön jalkautumista kolttala-alueelle. Luottamusta prosessiin rakentaa se, että lain esivalmistelussa keskiössä pidetään kolttayhteisö ja kolttien kyläkokouksen rooli pidetään vahvana. Toiseksi vuorovaihtus tulee aloittaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, siis ’ennakkoon’. Haastattelujen perusteella kolttalain uudistamisen esivalmistelussa tämä ymmärretään pitkälti samoin kolttasaamelaisten ja maa- ja metsätalousministeriön puolella. Kolttasaamelaisten korostivat myös riittävän ajan varaamista valmisteluun.

Kolmas käsite eli ’tietoon perustuva’ nousi myös esiin tutkimuksen aineistossa, mutta se on ’vapaa’ ja ’ennakko’ moniulotteisempi. YK:n ihmisoikeuskomitean (UN HRC 2018) tulkinnan mukaan tietoon perustuva tarkoittaa riittävää tietopohjaa ja myös riittävien resurssien varmistamista prosessin kaikille osapuolille. Alkuperäiskansojen yhteydessä tietoon liittyvät myös erilaiset tiedot

ja tietämisen tavat sekä erilaiset maailmankuvat. Erilaiset maailmankuvat, käsitykset todellisuuden luonteesta eli ontologiat, on tärkeä tunnistaa myös kolttalain uudistamisen esivalmistelussa. Ne liittyvät esimerkiksi erilaisiin käsityksiin maasta. Sara Vanhanen (2025) tutki pro gradussaan ontologisia konflikteja liittyen maankäyttöön, esimerkkinä Norjan Fosenin tuulivoimakonflikti, ja hän kuvaa saamelaista ontologiaa ja maasuhdetta näin:

Saamelainen ontologia voidaan kategorisoida relationaaliseksi ontologiaksi, jossa ihmisten lisäksi myös ei-ihmiset ottavat osaa todellisuuden luomiseen, jossa niin ihmisolennot kuin ei-ihmiset elävät toisiinsa linkittyneinä. Maahan kytkeytyy monia traditioita ja myös paikallista perinnetietoa voidaan omaksua maan kanssa olemisen kautta. Maa nähdäänkin saamelaisissa ontologioissa elävänä entiteettinä ja sitä voidaan pitää verrannollisena elämälle. Tämän takia erilaiset maankäytön tarpeet näyttävät saamelaisille monissa tilanteissa eksistentiaalisina uhkina. (Vanhanen 2025.)

Olen viitannut erilaisiin maailmankuviin luvussa 4.1, jossa tarkastelin FPIC-periaatetta (Lukawiecki ym. 2021) ja luvussa 4.2 Kriittinen pragmatismi ja puntaroiva demokratia. Erilaisista maailmankuvista on kirjoittanut mm. Banerjee (2022) kritiikissään puntaroivaa demokratiaa kohtaan. Banerjee (emt.) on esittänyt, että demokratian demokratisoimiseksi tulisi hyväksyä erilaiset maailmankuvat, ja tavoitteena voisi olla konsensuksen sijaan paikallisten yhteisöjen yhteiselon, itsemääräämisen ja autonomian vahvistaminen.

FPIC-periaatteen toteuttamisessa riskinä on tunnistettu, että se voi myös johtaa konflikteihin, jos neuvotteluja ei käydä vilpittömässä mielessä ja aidosti – ja jos hallinto ei kykene käsittelemään neuvotteluissa esiin tulevia tarpeita ja asioita (Merino 2018). Voisivatko kriittinen pragmatismi ja puntaroiva demokratia auttaa hallintoa käsittelemään FPIC-prosessissa esiin nousevia vaikeita kysymyksiä? Sekä FPIC-periaatteen soveltamisessa että puntaroivassa demokratiassa keskeistä on aito ja tasavertainen osallistuminen, jossa pyritään lisäämään osallistujien ymmärrystä. Kun puntaroivaa demokratiaa tarkastellaan kriittisen pragmatismen viitekehyksestä, kiinnitetään huomio siihen, miten se toimii käytännössä. Vastaavasti voisimme kriittisen pragmatismen viitekehyksestä tarkastella FPIC-periaatteen soveltamisen toteuttamista ja toimivuutta käytännössä.

Kriittinen pragmatismi tunnistaa tiedon eri muodot, auttaa kuuntelemaan kriittisesti ja sitä kautta oppimaan. Tiedon eri muodot ja epistemologiset erot suomalaisten ja saamelaisten välillä eivät nousseet haastatteluissa suoraan esiin, mutta toisaalta sekä kolttasaamelaisten että maa- ja

metsätalousministeriön haastatteluissa tunnistettiin, että ymmärrystä tarvitaan lisää. Eräs haastateltava (kolttasaamelainen 1) esitti odotuksena ministeriötä kohtaan, että ”ehkä kulttuuria terminä pitäisi jossain määrin sisäistää”, ja että ”jotenkin semmoinen maanläheisyys sieltä puuttuu.” Olisi varmasti hyödyllistä, että ministeriössä pohdittaisiin avoimesti myös omia asenteita ja kognitiivisia esteitä, kuten mahdollisia ennakkoluuloja saamelaisia kohtaan, kuten Johnson (2022, 61, Barvoosan 2018 viitaten) puntaroivan demokratian toteuttajia kannustaa.

Tämän tutkimuksen perusteella on odotettavissa, että kolttalain uudistamisen esivalmisteluprosessissa ministeriössä joudutaan soveltamaan yhtä aikaa erilaisia, monitulkintaisia ja kenties ristiriitaisiakin normeja. Yhtäältä on noudatettava lainvalmistelun käytäntöjä, joita lainvalmistelun prosessiopas kuvaa esivalmistelun osalta selkeänä, lineaarisena prosessina, jossa hallinto toimii ja kuulee sidosryhmiä. Toisaalta alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskäräjälain edellyttämä FPIC-periaatteen mukainen yhteistoiminta- ja neuvottelumenettely korostaa prosessissa tasavertaista yhteistyötä saamelaisia edustavan instituution ja hallinnon kesken. Ministeriössä näitten eri normien toteuttamista yhtä aikaa ja rinnakkain voi helpottaa, jos kyetään hyödyntämään luovaa harkintaa ja kontekstin huomioivaa improvisaatiota (Forester ym. 2023), jossa keskeistä ovat kuuntelu, analysointi ja neuvottelu. Tässä puolestaan voi auttaa, jos ministeriön virkahenkilöt ovat avoimia oppimaan uutta ja otetaan mukaan myös omat tunteet.

Keskeinen haaste – tai mahdollisuus – liittyy siihen, että prosessiin maltetaan ottaa riittävästi aikaa. Tarkkaavainen kuuntelu, jota kolttalain uudistamisen esivalmistelussa tarvitaan sekä prosessiin suunnittelussa että toteuttamisessa, vaatii aikaa, tahtoa ja ymmärrystä. Esivalmisteluprosessi on oikeastaan pitkälti ongelman määrittelyä, josta oli kyse myös luvussa 4.3 kuvaamassani valtion metsiin liittyvien konfliktien hallinnassa (Raitio 2008). Konfliktinhallinnassa on keskeistä ottaa riittävästi aikaa ongelman määrittelyyn, jotta siitä saadaan yhteinen ymmärrys. Tämä voi vaikuttaa ministeriön näkökulmasta lähtökohtaisesti tehottomalta, mutta olisi tärkeä tunnistaa, että perusteellisen esivalmistelun jälkeen itse lainvalmistelu on nopeampaa ja helpompaa.

Jatkotutkimuksen aiheena pidän tärkeänä ja kiinnostavana tutkia, miten saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumista voisi valtionhallinnossa tukea ja edistää. Ajankohtainen kysymys on, miten saamelaisten totuus- ja sovintokomission työtä voisi jalkauttaa ministeriöihin: millä menetelmillä yhteistä ymmärrystä voisi lisätä, ja millä tavoin ottaa vaikeita asioita keskusteluun.

Ymmärryksen lisäämiseen tarvitaan aikaa ja toimivia menetelmiä, sillä muutoin vaarana on, että ministeriöissä valitaan helpompi tie, ja pyritään väistämään omaa valtaa ja vastuuta asioiden muuttamisessa. Voi olla, että ratkaisut saamelaisten totuus- ja sovintokomission esityksiin jäävät löyty-mättä, jos niitä aletaan etsiä suoraan ja vain ministeriöistä käsin, ilman yhteistä dialogia. Jatkotutkimuksissa voisi myös selvittää, miten eri substanssikysymyksissä, kuten vanhojen metsien suoje-lussa, saamelaisessa poronhoidossa, ilmastonmuutokseen sopeutumisessa ja kalastusoikeuksissa voitaisiin käytännössä toteuttaa FPIC-periaatetta.

## 7 Yhteenveto

Selvitin tutkimuksessani, miten kolttalain uudistamisen esivalmistelu tulisi tehdä, jotta siinä toteutuisivat kolttasaamelaisten oikeudet ja tarpeet. Aineistonani olivat kolttasaamelaisten (6) ja maa- ja metsätalousministeriön johtavassa asemassa olevien virkahenkilöiden haastattelut (2). Tutkimuksen teoreettisena viitekehysenä käytin vapaata ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta FPIC:iä. Pohdin tuloksia myös kriittisen pragmatismien ja puntaroivan demokratian näkökulmista. Käytin teoreettisena lähtökohtana myös kehystämistä ja ongelmanmäärittelyä. Nämä kaikki teoreettiset viitekehykset liittyvät neuvottelukäytäntöihin ja epätasa-arvoisiin valtasuhteisiin.

Kysymykseen vastaamiseksi tarkastelin ensin kolttalain taustaa ja tilannetta. Vuodelta 1995 oleva kolttalaki on verrattain vanha ja vaikka sitä pidetään aikansa edistyneimpänä saamelaisia koskevana lakina, on se tähän päivään mennessä jo erityisesti alkuperäiskansaoikeuksien huomioimisen osalta vanhentunut. Kolttalain hyväksymisen jälkeen YK on hyväksynyt alkuperäiskansaoikeuksien julistuksen vuonna 2007 ja Suomessa on hyväksytty saamelaiskäräjälain uudistus vuonna 2025. Kolttalakia tulisi päivittää niin, että siinä vahvistettaisiin kolttasaamelaisten ikiaikaisen hallintojärjestelmän kolttien kyläkokouksen asemaa, ja vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumuksen periaatetta FPIC:iä. Laissa on tunnistettu myös joitain päivittämis- ja täsmentämistarpeita muun muassa kolttasaamelaisten erityisiin etuuksiin ja tukiin liittyen, sekä kolttien luottamusmieksien käytäntöihin liittyen.

Kolttasaamelaisia edustava kolttien kyläkokous ei kuitenkaan ole tähän mennessä esittänyt maa- ja metsätalousministeriölle lain uudistamista. Tutkimuksen perusteella kolttalain uudistamisen esivalmisteluprosessi ja sen tulokset ovat olennaisia sen ratkaisemisessa, haluavatko kolttasaamelaiset edetä lain uudistamisessa. Haastatteluissa tuli esiin epävarmuutta ja epäluottamusta maa- ja metsätalousministeriötä ja lain uudistamista kohtaan, sillä aikaisemmissa kolttalain uudistamisissa kolttasaamelaiset ovat kokeneet oikeuksiansa heikennetyksi.

Kolttalain mahdollisessa uudistamisessa ensimmäinen vaihe olisi esivalmistelu, jossa koottaisiin tietoa ja näkemyksiä uudistamisen tavoitteista ja suunniteltaisiin tulevaa hanketta. Koska kolttalaki on verrattain pitkä, siinä on tunnistettu useita päivitettäviä kohtia, ja lakiin liittyä useita näkemyksiä

ja mahdollisesti myös poliittista herkkyyttä, vaatii lain uudistaminen onnistuakseen perusteellisen esivalmistelun. Koska kolttalaki koskee alkuperäiskansaa, tulee sen uudistamisen esivalmistelussa toteuttaa alkuperäiskansaoikeuksia ja niihin keskeisesti kuuluvaa FPIC-periaatetta. Tämä tekee esivalmisteluprosessista erityisen, eikä siinä voida soveltaa yksinomaan lainvalmistelun prosessiopasta, koska oppaassa ei ole huomioitu alkuperäiskansan tasavertaista ja merkityksellistä osallistumista hankkeeseen jo sen valmistelusta lähtien.

Kolttalaki on haastattelujen perusteella ”selkeästi vähän vanha, mutta se on myöskin hyvin tärkeä laki.” Kolttasaamelaiset pitävät lakia erityisenä ja arvokkaana, ja sen erityisyys tunnustetaan myös maa- ja metsätalousministeriössä. Kolttasaamelaiset näkevät, että kolttien kyläkokouksen asemaa tulee vahvistaa ja että kolttalain tulee koskea nimenomaan koltta-aluetta ja lain tulee turvata erityiset etuudet koltta-alueella asuville kolttasaamelaisille. Lain uudistamisen esivalmistelussa kolttasaamelaisten oikeuksia ja tarpeita kuvaa hyvin, että ”keskiössä olisi tämä kolttayhteisö siinä esivalmistelussa”. Keskeistä on tasavertainen neuvottelu ja maa- ja metsätalousministeriön aito vuoropuhelu kolttien kyläkokouksen kanssa. Lain uudistamiseen liittyy riskejä, mutta niitä voidaan hallita, kun kolttien kyläkokous pidetään valmistelun keskiössä. Maa- ja metsätalousministeriöltä kolttasaamelaiset odottavat oikeaa asennetta ja ymmärrystä. Prosessin molemminpuolinen resursointi ja ministeriön jalkautuminen koltta-alueelle on tärkeää: ”jos ihminen tulee läsnä paikalle, niin se olisi aina se kaikista parhain vaihtoehto.”

FPIC-periaatteeseen kuuluu alkuperäiskansan oikeus tulla kuulluksi ja osallistua heitä koskeviin prosesseihin, sekä oikeus omiin maihin, alueisiin ja luonnonvaroihin. Kolttalain uudistamisen esivalmisteluprosessissa FPIC-periaate tarkoittaisi käytännössä, että valmistelua tehtäisiin tasavertaisessa neuvottelussa ja aidossa vuoropuhelussa kolttasaamelaisten ja maa- ja metsätalousministeriön yhteistyössä. Keskiössä valmistelussa tulisi olla kolttayhteisö, jota edustavat kolttien kyläkokous ja kolttaneuvostot. Tulosten pohdinnassa esitän kysymyksen, voisivatko kolttasaamelaisten käyttää FPIC-periaatetta myös omien oikeuksiensa proaktiiviseen ajamiseen ja esimerkiksi pyrkiä neuvottelujen avulla turvaamaan kolttien kyläkokoukselle riittävät resurssit. Tämä itsessään toki vaatisi myös resursseja, mitä pienellä yhteisöllä ei välttämättä ole.

FPIC-periaatteeseen kolmantena kuuluvat maoikeudet eivät nousseet suoraan esiin aineistosta valmisteluprosessiin liittyen, mutta käytännössä ne ovat taustalla vaikuttava ja myös

valmisteluprosessissa huomioon otettava seikka. Tämä edellyttää maa- ja metsätalousministeriöltä ymmärrystä saamelaisista alkuperäiskansana. Koska valmisteluprosessissa todennäköisesti tulee esiin erilaisia näkemyksiä ja niiden taustalla voivat vaikuttaa myös erilaiset maailmankuvat, edellyttää onnistunut valmisteluprosessi maa- ja metsätalousministeriön virkahenkilöiltä, ja käytännössä myös heitä ohjaavilta poliitikoilta, avointa ja oppivaa asennetta ja esimerkiksi sen tunnistamista, että on olemassa erilaista tietoa ja tietämisen tapoja.

Tämän pro gradu -tutkielman teko on ollut itselleni kasvutarina. Tutkielman juuret ovat hämmennyksessäni ja kokemassani hiljaisessa häpeässä, jonka tietämättömyyteni maa- ja metsätalousministeriön virkahenkilönä yleensäkin saamelaisista ja erityisesti kolttasaamelaisista on itsessäni herättänyt. Arktisen maailmanpolitiikan maisteriopinnot ovat avanneet maailmaani uuden ulottuvuuden. Gradupolulla olen kompastellut ja tuntenut yksinäisyyttä. Olen hakenut maadoitusta kulkeamalla pitkät kilometrit Severtijärvelle ja Nellimiin, kiivennyt Jänispäälle ja itkenyt Inarissa voimattomuuttani. Olen kiitollinen saamastani graduohjauksesta ja opiskelukavereille, ystäville ja kollegoille tuesta ja kannustuksesta, työnantajalle opintovapaista ja ennen kaikkea kolttayhteisölle ja kaikille haastateltaville luottamuksesta.

Tutkielman tekeminen ja sen mukana oppiminen antaa minulle mahdollisuuden tehdä osaani saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien paremmaksi ymmärtämiseksi ja toteutumiseksi valtionhallinnossa. Tässä on paljon tekemistä, ja tutkielman aihe tuntuu edelleen vähintään yhtä ajankohtaiselta kuin pari vuotta sitten tätä aloittaessani. Saamelaisten totuus- ja sovintokomission raportin julkistaminen joulukuussa 2025 tuntui valtavan tärkeältä ja isolta tapahtumalta. Suomalaisessa yhteiskunnassa ja mediassa se kuitenkin otettiin vastaan lähinnä vaikenemalla. Nyt keväällä 2026 saamelaisten totuus- ja sovintokomission suosituksia arvioiva parlamentaarinen ryhmä käy läpi komission ehdotuksia, ja ministeriöt antavat niistä omia lausuntojaan. Yhtenä suosituksena oli kolttalain kehittäminen. Toivon edelleen, että ministeriöissä perehdyttäisiin saamelaisten totuus- ja sovintokomission työhön, oltaisiin avoimia, pyrittäisiin ymmärtämään, eikä kiirehdittäisi antamaan vastauksia ja selittämään pois omaa vastuuta asioiden edistämisestä.

## Lähteet

- Alasuutari, Pertti. 1999. *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Vastapaino.
- Backman, Jouni. 2021. *Miten Suomessa säädetään laki? Selvitys lainsäädäntöprosessista ja sen johtamisesta*. Sitran selvityksiä 198.
- Banerjee, Subhabrata Bobby. 2022. Decolonizing Deliberative Democracy: Perspectives from Below. *Journal of Business Ethics* (2022) 181:283–299.
- Celikates, Robin ja Jeffrey Flynn. 2023. Critical Theory (Frankfurt School). *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/entries/critical-theory/>. Haettu 7.2.2026.
- Deloria, Vine, Jr. 1999. Relativity, relatedness, and reality. Teoksessa *Spirit & Reason*. Deloria, Vine, Barbara Deloria, Kristen Foehner ja Samuel Scinta. Fulcrum Publishing.
- Elo, S., Kajula, O., Tohmola, A. & Kääriäinen, M. 2022. Laadullisen sisällönanalyysin vaiheet ja eteneminen. *Hoitotiede*. 34 (4), 215–225.
- Eraluvat.fi. 2026. Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntalaisten maksuton kalastuslupa. <https://www.eraluvat.fi/kohteet/enontekion-inarin-ja-utsjoen-kuntalaisten-maksuton-kalastuslupa-1439>. Haettu 26.5.2026.
- Eskola, Jari ja Juha Suoranta. 2014. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Finlex. 2026. Lainvalmistelun prosessiopas. <https://lainvalmistelu.finlex.fi>. Haettu 5.1.2026.
- Forester, John. 2012. On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations. *Planning Theory* 12(1) 5–22.
- Forester, John, Nanke Verloob ja David Laws. 2023. Creative discretion and the structure of context-responsive improvising. *Journal of Urban Affairs*. Vol. 45, No. 6, 1145–1162.
- Hansen, Leena. 2024. Lausunto Eduskunnan työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle. HE 100/2023 vp TyV 13.03.2024 OTT, alkuperäiskansaoikeuden dosentti Leena Hansen *Asiantuntijalausunto*.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2024-AK-9056.pdf>. Haettu 1.3.2025.

Heikkilä, Lydia, Rauna Kuokkanen, Veli-Pekka Lehtola, Päivi Magga, Sigga-Maria Magga, Janne Näkkäläjärvi, Sanna Valkonen ja Pirjo Kristiina Virtanen. 2024. *Saamelaisia koskevan tutkimuksen eettiset ohjeet Suomessa*. Oulun yliopisto.

Heinämäki, Leena. Legal appraisal of Arctic Indigenous peoples' right to free, prior and informed consent. Teoksessa *Routledge Handbook of Indigenous Peoples in the Arctic*, toim. Koivurova, Timo, Else Grete Broderstad, Dorothée Cambou, Dalee Dorrough ja Florian Stammer. Oxon ja New York: Routledge, 478-502.

Heinämäki, Leena, Inkeri Markkula ja Jan Saijets. 2023. *Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä*. Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2.

Heinämäki, Leena, Christina Allard, Stefan Kirchner, Alexandra Xanthaki, Sanna Valkonen, Ulf Mörkenstam ja Nigel Bankes, Jacinta Ruru, Jérémie Gilbert, Per Selle, Audra Simpson, Laura Olsén. 2017. *Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017. Valtioneuvoston kanslia.

Herne, Kaisa. 2018. Mitä on deliberatiivinen demokratia? *Osallistuminen pitkäjänteisessä päätöksenteossa (PALO)*. PALO research -blogi. <https://paloresearch.fi/blogs/mita-on-deliberatiivinen-demokratia/>. Haettu 17.5.2026.

Hughes, Layla. 2018. Relationships with Arctic indigenous peoples: To what extent has prior informed consent become a norm? *RECIEL*. 2018; 27:15–27. *Review of European, Comparative ja International Environmental Law*.

Ihmisoikeuskeskus. 2019. *Alkuperäiskansa saamelaiset ja ihmisoikeudet*. Koulutusdiat. Helsingin yliopisto, Ihmisoikeuskeskus ja Saamelaiskäräjät. <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/ihmisoikeuskoulutus/tietoa-ja-materiaaleja-teemoitta/alkuperaiskansa-saamelaiset-ihmisoi/>. Haettu 24.8.2025.

Itkonen, Panu. 2018. *Kolttasaamelaisten selviytymisen edellytykset: tutkimus elinkeino- ja kotitarvetuiminnan suhteesta luontoon Inarin kolttaluueella*. Rovaniemi: Lapin yliopisto, Arktinen keskus.

Johnson, Genevieve Fuji. 2022. Grounded Normative Theory. Teoksessa: *Research Methods in Deliberative Democracy*, toim. Selen A. Ercan, Hans Asenbaum, Nicole Curato ja Ricardo F. Mendonça. Oxford University Press.

Junka-Aikio, Laura. 2025. *Saamenmaan militarisaation vaikutukset alkuperäiskansan kulttuuriin, elinkeinoihin ja oikeuksien toteutumiseen Suomessa*. Erillisselvitys saamelaisten totuus- ja sovintokomissiolle. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:84. Helsinki: Valtioneuvosto.

Jääskeläinen, Tiina. 2026. *Strategic Production of Conflicts on Indigeneity to Reassemble the Sámi Homeland Dynamics between Land Use Intensification, Indigenisation, and Self-Indigenisation*. Hanken School of Economics. Economics and Society. Publications of the Hanken School of Economics Nr 406. Helsinki: Grano Oy.

Kelemen, Sara. 2026. Eri toimijat vauhdittivat saamelaiskiistaa omien etujensa vuoksi, toteaa väitöstutkimus. Juttu *Yle.fi-sivulla* 5.2.2026. <https://yle.fi/a/74-20207155>. Haettu 22.3.2026.

Kolttien kyläkokous. 2025. Kolttien asiainhoidon kulujen korvaaminen vuonna 2026. Esitys maa- ja metsätalousministeriölle 25.9.2025. Julkaisematon.

Kotimaisten kielten keskus. 2015. *Suositus "deliberatiivinen demokratia" -käsitteen suomenkielisestä vastineesta*. [https://kotus.fi/wp-content/uploads/migraatio/3301/Suositus\\_deliberatiivinen\\_demokratia\\_-kasitteen\\_suomenkielisesta\\_vastineesta.pdf](https://kotus.fi/wp-content/uploads/migraatio/3301/Suositus_deliberatiivinen_demokratia_-kasitteen_suomenkielisesta_vastineesta.pdf). Haettu 1.2.2026.

Legg, Catherine. 2024. Pragmatism. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. First published Sat Aug 16, 2008; substantive revision Mon Sep 30, 2024. <https://plato.stanford.edu/entries/pragmatism/#MeanPrag>. Haettu 1.2.2026.

Lehtola, Veli-Pekka. 2009. Kolttasaamelaisten asuttaminen Inariin 1945–49. *Historiallinen Aikakauskirja* 4/2009, Vol 107 Nro 4 (2009), 454–467.

Lukawiecki, Jessica, Rhonda Gagnon, Carly Dokis, Dan Walters ja Lewis Molot. 2021. Meaningful engagement with Indigenous peoples: a case study of Ontario's Great Lakes Protection Act. *International Journal of Water Resources Development*, 37:4, 603–618.

Löf, Anette, Kaisa Raitio, Bruce C. Forbes, Kristina Labba, Mia Landauer, Camilla Risvoll ja Simo Sarkki. 2022. Unpacking reindeer husbandry governance in Sweden, Norway and Finland. A political discursive perspective. Teoksessa *Reindeer Husbandry and Global Environmental Change, Pastoralism in Fennoscandia*, toim. Horstkotte, Tim, Øystein Holand, Jouko Kumpula ja Jon Moen. Lontoo: Routledge, 150–171.

Maa- ja metsätalousministeriö. 2021. *MMM - lausunto saamelaiskäräjälain muutosesityksestä* 16.7.2021. [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/374663f3-4b21-4774-8fd3-818af2878155/48a070d2-0b69-4343-92ae-c7b131c2e7d4/LAUSUNTO\\_20210804074635.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/374663f3-4b21-4774-8fd3-818af2878155/48a070d2-0b69-4343-92ae-c7b131c2e7d4/LAUSUNTO_20210804074635.PDF) Haettu 6.3.2024.

McDermid, Douglas. 2026. Pragmatism. Internet Encyclopedia of Philosophy. <https://iep.utm.edu/pragmati/#H3>. Haettu 1.2.2026.

Mendonça, Ricardo Fabrino ja Hans Asenbaum. 2026. Decolonizing deliberative democracy. *European Journal of Social Theory*. 2026, Vol. 29(1) 63–84.

Merino, Roger. 2018. Re-politicizing participation or reframing environmental governance? Beyond indigenous' prior consultation and citizen participation. *World Development* Vol. 111, 75–83.

Metsähallitus. 2020. *Toimintamalli Akwé: Kon -ohjeiden soveltamisesta Metsähallituksen ja Saamelaiskäräjien välisessä yhteistyössä*. Vantaa: Metsähallitus. [https://julkaisut.metsa.fi/wp-content/uploads/sites/2/2023/04/akwekon\\_toimintamalli.pdf](https://julkaisut.metsa.fi/wp-content/uploads/sites/2/2023/04/akwekon_toimintamalli.pdf).

Oikeusministeriö. 2023. Uudistuva saamelaiskäräjälaki vahvistaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta. *Oikeusministeriön tiedote* 14.12.2023. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/uudistuva-saamelaiskäräjälaki-vahvistaa-saamelaisten-itsemääräämisoikeutta>. Haettu 5.3.2024.

Oikeusministeriö. 2017. *Muistio saamelaiskäräjälain 9§:n mukaisesta neuvotteluvollisuudesta*. Liite: Saamelaiskäräjälain mukainen neuvottelumenettely lyhyesti. 23.11.2017. OM 2/551/2017. [https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4735105/SaK%C3%A4L9%C2%A7\\_Neuvotteluvollisuus\\_Muistio.pdf/1e7c49d2-e911-4cbf-8733-112a00241b36/SaK%C3%A4L9%C2%A7\\_Neuvotteluvollisuus\\_Muistio.pdf/SaK%C3%A4L9%C2%A7\\_Neuvotteluvollisuus\\_Muistio.pdf?t=1511959724000](https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4735105/SaK%C3%A4L9%C2%A7_Neuvotteluvollisuus_Muistio.pdf/1e7c49d2-e911-4cbf-8733-112a00241b36/SaK%C3%A4L9%C2%A7_Neuvotteluvollisuus_Muistio.pdf/SaK%C3%A4L9%C2%A7_Neuvotteluvollisuus_Muistio.pdf?t=1511959724000). Haettu 1.2.2026.

PAME. 2021. Meaningful Engagement of Indigenous Peoples and Local Communities in Marine Activities. A Reference Guide. Protection of the Arctic Marine Environment PAME, Report May 2011. <https://pame.is/document-library/pame-reports-new/pame-ministerial-deliverables/2021-12th-arctic-council-ministerial-meeting-reykjavik-iceland/786-meaningful-engagement-of-indigenous-peoples-and-local-communities-in-marine-activities-mema-reference-guide/file>. Haettu 5.3.2024.

Raitio, Kaisa. 2008. ”You can’t please everyone” – Conflict management practices, frames and institutions on Finnish state forests. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja N:o 86. Joensuu: Joensuun yliopistopaino.

Papillon, Martin ja Thierry Rodon. 2019. The Transformative Potential of Indigenous-Driven Approaches to Implementing Free, Prior and Informed Consent: Lessons from Two Canadian Cases. *International Journal on Minority and Group Rights*, 27 (2019) 314–335.

Saamelaiskäräjät. 2026. *Tietoa meistä*. <https://samediggi.fi/tietoa-meista/>. Haettu 21.1.2026.

Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio. 2025. *Haluan, että kansani elämä paranee. ”Saamelaisten totuus- ja sovintokomission loppuraportti OSA I*. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:97. Helsinki: Valtioneuvosto.

Sarkki, Simo, Hannu I. Heikkinen ja Annette Löf. 2021. Reindeer Herders as Stakeholders or Rights-Holders? Introducing a Social Equity-Based Conceptualization Relevant for Indigenous and Local Communities. Teoksessa *Nordic Perspectives on the Responsible Development of the Arctic Pathways to Action*, toim. Nord, Douglas C. Springer Polar Sciences.

Scheinin, Martin. 2024. *Kansainväliset alkuperäiskansaoikeudet ja niiden toteutuminen Suomessa*. Selvitys saamelaisten totuus- ja sovintokomissiolle. Valtioneuvoston julkaisuja 2024: 25. Helsinki: Valtioneuvosto.

Semenoja, Darija. 2025. Kolttasaamelaisten elinolosuhteiden ja elinkeinojen kehittyminen kolttaluueella nykyisen kolttalain (253/1995) voimassaoloaikana. Teoksessa *Kolttasaamelaisten elinkeinot, erillislainsäädäntö ja suhteet Suomen valtion kanssa vuosina 1920–2024. Kolme erillisselvitystä saamelaisten totuus- ja sovintokomissiolle*, toim. Taarna Valtonen ja Markus Juutinen. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:76. Helsinki: Valtioneuvosto.

Silva, Angel Gabriel Cabrera. 2023. The right to consult ourselves: conceptualizing the proactive function of the right to free, prior, and informed consent. *Harvard Human Rights Journal*, 36(1), 147–190.

Tanhua, Sonja. 2025. Kolttasaamelaisten ja valtion suhteet sotien jälkeisessä Suomessa. Teoksessa *Kolttasaamelaisten elinkeinot, erillislainsäädäntö ja suhteet Suomen valtion kanssa vuosina 1920–2024. Kolme erillisselvitystä saamelaisten totuus- ja sovintokomissiolle*, toim. Taarna Valtonen ja Markus Juutinen. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:76. Helsinki: Valtioneuvosto.

Tieteen termipankki. 2026. Deliberatiivinen demokratia. [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Valtiooppi:deliberatiivinen\\_demokratia](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Valtiooppi:deliberatiivinen_demokratia). Haettu 1.2.2026.

Tuomi, Jouni ja Anneli Sarajärvi. 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Tuhiwai Smith, Linda. 2021 [1999]. Introduction to the third edition. *Decolonizing Methodologies: Research and Indigenous Peoples*. London: Zed Books.

UN HRC (United Nations Human Rights Council). 2018. *Free, prior and informed consent: a human rights-based approach. Study of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples*. Human Rights Council. Thirty-ninth session. 10–28 September 2018. Agenda items 3 and 5. A/HRC/39/62. <https://docs.un.org/en/A/HRC/39/62>. Haettu 20.1.2026.

Uusikylä, Petri; Anssi Keinänen, Niko Vartiainen, Kaijus Tuomo Ervasti, Vesa Salminen, Juha Kettinen, Urho Lintinen, Lassi Köppä ja Elina Lindström. 2023. *Kohti laadukasta lainvalmistelua. Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:13. Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvosto. 2025. *Lainvalmistelun kuulemisopas*. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/4afc8636-cec0-46fc-92e9-d183e6e52f83/content>. Helsinki: Valtioneuvosto.

Valtonen, Taarna ja Markus Juutinen. 2025. ”Johdanto” Teoksessa *Kolttasaamelaisten elinkeinot, erillislainsäädäntö ja suhteet Suomen valtion kanssa vuosina 1920–2024. Kolme erillisselvitystä saamelaisten totuus- ja sovintokomissiolle*, toim. Taarna Valtonen ja Markus Juutinen. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:76. Helsinki: Valtioneuvosto.

Valtonen, Taarna ja Markus Juutinen (toim.). 2025. *Kolttasaamelaisten elinkeinot, erillislainsäädäntö ja suhteet Suomen valtion kanssa vuosina 1920–2024. Kolme erillisselvitystä saamelaisten totuus- ja sovintokomissiolle*. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:76. Helsinki: Valtioneuvosto.

Vanhanen, Sara. 2025. Pro gradu: Tuulivoima voi olla saamelaisille eksistentiaalinen uhka – ontologiset konfliktit ja vihreä ekstraktivismi Fosenin tuulivoimakonfliktissa. *Blogikirjoitus* Akordi.fi-sivulla 23.9.2025. <https://akordi.fi/yleinen/pro-gradu-tuulivoima-voi-olla-saamelaisille-eksistentiaalinen-uhka/>. Haettu 22.2.2026.

Wagenaar, Hendrik. 2011. “A Beckon to the Makings, Workings and Doings of Human Beings”: The Critical Pragmatism of John Forester. *Public Administration Review*. March | April 2011.

YLE / Sara Wesslin. 2017. Kolttalaissa tulkinnanvaraa – Lain uudistaminen mahdollista, mikäli koltat sitä haluavat, sanoo hallintosihteeri. 20.10.2017. <https://yle.fi/a/3-9893355>. Haettu 20.1.2026.

## Säädökset

Kolttalaki (253/1995) <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1995/253>

Poronhoitolaki 848/1990 <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1990/848>

Saamelaiskärjälaki (974/1995) <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1995/974>

Suomen perustuslaki (731/1999) <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/731>

HE 243/1994. Hallituksen esitys Eduskunnalle kolttalaiksi sekä laiksi leimaverolain 30 §:n muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/1994/243>.

HE 81/2015 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/2015/81>.

HE 100/2023 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskärjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/2023/100>

Maa- ja metsätalousministeriön asetus maa- ja metsätalousministeriön työjärjestyksestä 835/2022. <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2022/835>.

Maa- ja metsätalousministeriön asetus maa- ja metsätalousministeriön työjärjestyksestä 920/2025. <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2025/920>.

YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista (UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UNDRIP). [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_finnish.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_finnish.pdf)

## LIITE 1: Haastattelurunko

**Haastattelurunko**

Haastattelun aiheena on pohtia, miten mahdollinen kolttalain uudistamisen esivalmisteluprosessi tulisi toteuttaa, jotta siinä toteutuisivat alkuperäiskansaoikeuksiin keskeisesti kuuluvat merkityksellinen osallistuminen sekä vapaa ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate (Free, prior and informed consent, FPIC).

Lainvalmistelun prosessioppaan mukaan ”Lainsäädäntöhankkeen esivalmistelu on lainvalmisteluprosessin ensimmäinen vaihe. Siinä kootaan tietoa ja näkemyksiä lainvalmistelua koskevassa aloitteessa ilmaistusta tavoitteesta tai ongelmasta, arvioidaan lainvalmisteluhankkeen käynnistämisen tarve ja suunnitellaan tulevan hankkeen tavoitteet, toimeksianto ja toteuttaminen. Esivalmistelun työtapana ja perusteellisuus riippuu selvitetävän asian laajuudesta. Esivalmistelu voidaan tehdä virkатыönä tai sitä varten voidaan asettaa valmisteluelin. Tiedon keräämistä ja muutostarpeiden arviointia voidaan tilata tutkimuksia tai selvityksiä. Esivalmistelu päättyy lainvalmisteluhankkeen käynnistämiseen tai päätökseen, että lainvalmistelua ei aloiteta.”

1. Mitä mieltä olet tällä hetkellä voimassa olevasta kolttalaista (253/1995), sen toimivuudesta ja uudistamistarpeista?
2. Mitä sinun mielestäsi kolttalain uudistamisen esivalmistelussa tulisi ottaa huomioon erityisesti kolttasaamelaisten ja alkuperäiskansaoikeuksien näkökulmasta? Mitä erityispiirteitä uudistusprosessiin liittyy, joita maa- ja metsätalousministeriön tulisi sinun mielestäsi huomioida valmistelussa?
3. Onko sinun mielestäsi joitain tiettyjä asioita, joita kolttalain uudistamisen esivalmistelussa tulisi tarkastella? Esim. tietyt pykälät, vai tulisiko tarkastella kaikki pykälä pykälältä?
4. Millä tavoin ja keiden kaikkien pitäisi osallistua lain uudistamisen esivalmisteluun ja keitä pitäisi kuulla? Kolttayhteisö, maa- ja metsätalousministeriö, muut?
5. Miten sinun mielestäsi lain uudistamisen esivalmistelu tulisi organisoida? Esim. virkатыönä tehtävä valmistelu, valmisteluelin, tiedon kerääminen, osallistaminen?
6. Mitkä olisivat kolttasaamelaisten näkökulmasta toimivia tai parhaita osallistumisen tapoja ja foorumeita? Osaatko sanoa, minkälainen olisi onnistunut lain esivalmisteluprosessi kolttasaamelaisten näkökulmasta?
7. Mitä odotuksia ja toiveita sinulla on ministeriön ja kolttasaamelaisten välistä vuoropuhelua kohtaan esivalmisteluprosessiin liittyen?

## LIITE 2: Aineiston analyysin aputaulukko

Alateema	Tarkennus: millä tavoin ja missä määrin teema nousi esiin haastattelussa
<b>1 Lain tilanne ja uudistamistarpeet</b>	
lain tausta	Historiallisena syynä ja taustana kolttalaille on kolttien asuttaminen toisen maailmansodan jälkeen; muutama haastateltava nosti esiin lain taustan ja pohti sitä suhteessa muuhun saamelaisia koskevaan lainsäädäntöön ja siihen, että inarinsaamelaisilla ei ole omaa lakia.
lain sisältö: asiainhoito, asumisen tukeminen, erityiset etuudet, koltta-alue	Kaikissa haastatteluissa nousi esiin lain erityisyys ja laajuus, ja eri haastateltavat painottivat eri asioita lain sisällössä.
ei saa huonontaa	Kaikki haastateltavat pitivät lakia tärkeänä ja hyvänä. Kolttasaamelaiset haastateltavat nostivat mahdollisen lain uudistamisen lähtökohdaksi, että lakia ei saa huonontaa.
tarve ajanmukaistaa	Kaikki haastateltavat pohtivat tarvetta ajanmukaistaa lakia, joka on jo 30 vuotta vanha. Keskeisimpänä asiana nousi esiin alkuperäiskansaoikeudet.
tarve vahvistaa kolttien kyläkokouksen asemaa	Lähes kaikki kolttasaamelaiset haastateltavat nostivat keskeisenä uudistamistarpeena esiin kolttien kyläkokouksen aseman ja itsemääräämisoikeuden vahvistamisen.
tarve lisätä resursseja	Lähes kaikki haastateltavat tunnistivat tarpeen lisätä kolttalain mukaisia resursseja erityisesti kolttien kyläkokouksen toimintaan.
tarve tarkentaa	Muutama haastateltava nosti esiin yksittäisiä asioita, joita olisi mahdollisesti tarpeen tarkentaa joko kolttalaissa tai sen tulkinnassa ja toimeenpanossa. Tarkennettavat asiat liittyvät maansaantiin ja sen käytäntöihin ja ELY-keskuksen rooliin siinä, kolttien kyläkokouksen asemaan ja vaalikäytäntöihin sekä koltta-alueen ulkopuolella asuvien kolttasaamelaisten osallistumiseen kyläkokouksiin.
<b>2 Kolttasaamelaisten oikeudet ja tarpeet lain uudistamisen esivalmistelussa</b>	
keskiössä kolttayhteisö; kolttaneuvostojen ja kolttien kyläkokouksen rooli	Kolttasaamelaisten haastatteluissa nousi vahvasti esiin, että lain uudistuksen esivalmistelussa keskiössä tulee olla kolttayhteisö, ja että osallistuminen tapahtuu kolttaneuvostojen ja kolttien kyläkokouksen kautta. Myös MMM:n haastatteluissa nousi esiin kolttayhteisön keskeisyys valmistelussa.
FPIC / tasavertainen neuvottelu ja aito vuoropuhelu	Kolttasaamelaisten haastatteluissa nousi vahvasti esiin oikeus tasavertaiseen neuvotteluun ja aitoon vuoropuheluun, eli käytännössä FPIC-periaatteen ja merkityksellisen osallistumisen eri elementit. <ul style="list-style-type: none"> <li>- hyvässä yhteistyössä</li> <li>- tiedon jakaminen heti alussa ja avoimuus valmistelun aikana</li> <li>- oikean tiedon saavutettavuus</li> <li>- asiantuntijuus, lakiosaaminen (kolttasaamelaisilta/lle)</li> <li>- haluatteko / oletteko valmiita; ”ensimmäinen F”; myös mahdollisuus vetäytyä</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tasaveroinen, yhdenvertaisuus neuvottelussa</li> <li>- luottamuksen rakentaminen, työryhmän jalkautuminen (→ ymmärrys); läsnäolo, tosissaan olo</li> <li>- aikaa, ehkä useampi vuosi, vähintään pari vuotta</li> <li>- ymmärrys (myös kolttasaamelaisilla) ”perusasioista”</li> </ul>
koltta-alueella asuvat kolttasaamelaiset	”Kyläkokoushan on isossa roolissa tietenkin siinä. Ja varsinkin nämä koltta-alueella asuvat koltat. Ne on tärkeässä roolissa. Tämä lakihan koskee melkein, ei nyt ihan 100% mutta heitähän se koskee suurimaksi osaksi.” (K2) ”Se on koltta-alueita koskeva laki” (K1)
muualla asuvat kolttasaamelaiset	Kolttasaamelaisten haastatteluissa nousi esiin myös koltta-alueen ulkopuolella asuvien kolttasaamelaisten oikeudet ja asema, mutta senkin nähtiin tulevan turvatuksi kolttien kyläkokouksen kautta.
resurssit	Kolttien kyläkokouksen resurssien turvaaminen nousi esiin lähes kaikissa haastatteluissa. Myös onnistunut lain uudistamisen esivalmisteluprosessi edellyttää riittäviä resursseja, jotta riittävä osallistuminen on mahdollista. Rahan lisäksi tarvitaan riittävästi aikaa ja kaikilta osapuolilta riittävästi osaamista.
riski että huononee	Kolttasaamelaisten haastatteluissa nousi vahvasti esiin riski kolttasaamelaisten oikeuksien huononemisesta lain uudistamisen myötä, ja tämä riski tunnistettiin myös ministeriössä.
riskinä asenteet	Kolttasaamelaisten oikeuksiin ja tarpeisiin lain uudistamisen esivalmistelussa liittyy myös asenteet ja ristiriidat erityisesti kolttasaamelaisten ja muun koltta-alueella asuvan väestön ja toimijoiden välillä. Asenteet ja raskas ja repivä keskustelu kolttasaamelaisten oikeuksien ympärillä nousi isona huolena esiin kolttasaamelaisten haastatteluissa. Myös kolttasaamelaisten kesken on erilaisia asenteita ja ainakin osalla heistä epäluottamus ministeriötä kohtaan haastaa valmistelua. Lain uudistaminen tunnistettiin asenteiden vuoksi herkäksi asiaksi myös ministeriössä.
<b>3 MMM:n rooli</b>	
ymmärrys ja asenne	Kolttasaamelaiset odottavat ministeriöltä ymmärrystä kolttasaamelaisesta kulttuurista, saamelaisten oikeudellisesta asemasta ja alkuperäiskansaoikeuksista, sekä oikeanlaista asennetta ja suhtautumista, ’maanläheisyyttä’, eli että ministeriössä ymmärrettäisiin asiaa kolttasaamelaisten näkökulmasta. Myös ministeriön haastateltavat tunnistivat, että ymmärrystä ja osaamista tarvitaan lisää.
luottamuksen rakentaminen	Kolttasaamelaiset odottavat ministeriöltä luottamuksen rakentamista, mikä tarkoittaa esimerkiksi ’asian tosissaan ottamista’, avointa vuoropuhelua, aktiivista yhteistyötä ja kentälle jalkautumista. Myös ministeriön haastateltavat tunnistivat tärkeäksi luottamuksen rakentamisen.
tasavertaisuus	Kolttasaamelaiset odottavat ministeriöltä, että valmistelussa ministeriö ja kolttasaamelaiset ovat tasavertaisessa asemassa. Kolttasaamelaiset haastateltavat korostivat oikeuttaan tasavertaisen neuvotteluun, ja ministeriön roolina onkin myös FPIC-periaatteen toteuttaminen valmistelussa.

resurssien mahdollistaminen	Kolttien asiainhoidon järjestelmän riittävä resursointi korostui lähes kaikissa haastatteluissa eli käytännössä kolttien kyläkokouksen ja koltaneuvostojen palkkioihin, kokous- ja matkakuluihin, toimistokuluihin ja muihin kuluihin käytettävissä olevat varat, sekä lainopillinen osaaminen. Toisaalta ministeriön tulee huolehtia myös omasta resursoinnistaan, mukaan lukien osaaminen. Ministeriön haastatteluissa kolttien kyläkokouksen resursointi nousi keskeisenä asiana myös itse lain uudistamiseen liittyen.
valmistelun organisointi	Maa- ja metsätalousministeriön tehtäväksi haastateltavat näkivät valmistelun organisoimisen, eli käytännössä että ministeriössä olisi valmistelusta vastaava henkilö, joka tekisi työtä yhteistyössä valmisteluryhmän tai vastaavan kanssa ja kuullen kolttayhteisöä. Ministeriön haastatteluissa valmistelun organisointi ja esivalmistelun toteuttaminen nähtiin kuuluvan tavanomaiseen virkатыöhön. Ministeriön rooliin nähtiin kuuluvaksi myös kolttalakiin linkittyvien muiden lakien ja säädösten huomioimisen.
osallistumisen rajaa-	Kolttasaamelaisten haastatteluissa ministeriön keskeiseksi rooliksi hah-
minen	mottui rajata esivalmisteluun osallistuminen selkeästi ensisijaisesti kolttayhteisöön ja huolehtia siitä, että valmisteluprosessi pysyy niin sanotusti asiassa. Myös ministeriön haastatteluissa nähtiin, että valmistelu tulee etenkin alkuvaiheessa rajata kolttasaamelaisten kuulemiseen.
muiden toimijoiden kuuleminen	Ministeriön roolina nähtiin myös muiden kuin kolttasaamelaisten toimijoiden kuuleminen tarpeellisella tavalla ja oikea-aikaisesti, vaikka valmisteluun ei varsinaisesti tarvitse osallistua erikseen esimerkiksi paliskuntia. Ministeriön tulisi kuulla ja tarpeellisella tavalla osallistaa valmisteluun myös muita ministeriöitä ja heidän osaamistaan.
tiedottaminen	Ministeriön roolina nähtiin tiedottaa ja varmistaa oikean tiedon saavutettavuus valmistelusta ensisijaisesti kolttayhteisölle.
riittävän ajan varaa-	Esivalmistelun organisointiin ja resursseihin liittyy myös riittävän ajan varaa-
minen	minen valmisteluprosessiin, ja tässä kolttasaamelaiset odottavat ministeriön huomioivan kolttien kyläkokouksen aikataulut, rajalliset resurssit osallistua ja kolttayhteisön osallistamiseen vaadittavan ajan.
neutraalius	Yksi kolttasaamelainen haastateltava toi esiin, että olisi hyvä jos valmistelua vetäisi ministeriö 'neutraalina' toimijana ja että valmistelusta vastaava voisi hyvin olla suomalainen, sillä kolttasaamelaista valmistelijaa ei välttämättä pidettäisi samalla tavalla neutraalina ja tasapuolisenä.