Lausunto 6.2.2023

Tapio Nykänen
Dosentti, valtio-opin yliopistonlehtori
Lapin yliopisto
PL 122
96101 Rovaniemi
tapio.nykanen@ulapland.fi
p. +358 40 522 6693

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle (HE 274/2022) laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta.

Aluksi

Kannatan hallituksen esityksen hyväksymistä laeiksi. Saamelaiskäräjälakia on yritetty uudistaa pitkään ja useamman työryhmän toimesta. Esitys vastaa keskeisiin muutostarpeisiin ja avaa mahdollisuuden uudenlaiseen ja rakentavaan yhteistoimintaan saamelaiskäräjien ja muun julkisen hallinnon välillä. Esitys täyttää myös kansainvälisen alkuperäiskansalainsäädännön velvoitteet.

Vaikka kannatan hallituksen esityksen hyväksymistä, on ehdotuksessa mielestäni myös kohtia, jotka hyötyisivät tarkennuksista. Näitä tarkennuksia on mahdollista harkita tehtäväksi varsinaiseen lakitekstiin, mutta myös niiden kirjaaminen painotuksina perustuslakivaliokunnan mietintöön voi olla riittävää.

Erittelen seuraavaksi lyhyesti lainsäädännön keskeisiä muutostarpeita. Sen jälkeen kommentoin lakiesityksen kiistanalaisimpia kohtia eli pykäliä 3 ja 9. Lopuksi esitän ehdotuksia hallituksen esitykseen liittyviksi tarkennuksiksi.

Nykytilan keskeisiä muutostarpeita

Osa muutostarpeista on käytännöllisiä ja liittyy saamelaiskäräjävaalien toimittamisen tapaan. Nykyiset äänestyskäytännöt ovat äänestäjien näkökulmasta vaivalloisia. Demokraattisiin vaaleihin osallistumisen trendi on länsimaissa yleisesti laskeva, ja lainsäätäjän tulisi kiinnittää huomiota siihen, etteivät ainakaan vaalien käytännöt oleellisesti laske osallistumisaktiivisuutta. Lisäksi vaalien muuhun toimittamiseen liittyy kehittämisen tarpeita, joista osa on periaatteellisesti laajempia (esim. toimielinten esteellisyyskysymykset) ja osa yksityiskohtaisiin käytäntöihin liittyviä (esim. kotikunnan määräytymisen ajankohta).

Toiset muutostarpeet liittyvät nykyisen lain tulkinnan epäselvyyksiin viranomaistoiminnassa ja oikeuskäytännössä. Näitä ovat aiheuttaneet varsinkin saamelaisen määritelmä (3 §) ja neuvotteluvelvoite (9 §).

Saamelaismääritelmän (3 §) ongelmakohta on tunnetusti ollut ns. lappalaiskriteeri, jonka nojalla saamelaisena pidetään ”sellaisen henkilön jälkeläistä, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa”, ja joka lisäksi pitää itseään saamelaisena. Kriteerissä on kolme tulkintaerimielisyyksiä ja sitä kautta epäselvyyttä aiheuttanutta ulottuvuutta: 1) siinä ei ole ajallisia määreitä, mikä on aiheuttanut toistuvaa epäselvyyttä sen suhteen, kuinka vanhat merkinnät ovat juridisesti merkityksellisiä arvioitaessa nykyisin elävän henkilön saamelaisuuta; 2)

nykytutkimuksen valossa on ilmeistä, että kriteerissä mainitut viranomaisluettelot ovat luetteloita henkilöiden elinkeinoista, ja lappalaisiksi on merkitty myös sellaisia ”lappalaiselinkeinojen” harjoittajia, jotka eivät ole olleet saamelaisia – näin ollen ei ole selvää, mitä yksittäinen merkintä kertoo merkityn henkilön etnisyydestä; ja 3) ei ole selvää, mitä esivanhemman elinkeino kertoo nykyisin elävän henkilön etnisyydestä.

Neuvotteluvelvoitteen (9 §) epäselvyys on puolestaan ilmennyt siinä, että viranomaisille ei ole kaikin ajoin ollut selvää, missä asioissa saamelaisten edustusta pitäisi kuulla ja mikä kuulemisen luonne tarkkaan ottaen on. Käytännöt ovat olleet kirjavia, ja esimerkiksi oikeusasiamies on joutunut käsittelemään kuulemiseen liittyviä valituksia.

Kolmannet muutostarpeet liittyvät saamelaisten itsemääräämisoikeuteen alkuperäiskansana. Kuten hallituksen esityksessä selostetaan, Suomen nykytilanne on kansainvälisen lainsäädännön kehittymisen näkökulmasta ongelmallinen. Kansainvälinen lainsäädäntö korostaa voimakkaasti alkuperäiskansan itsemääräämisoikeutta esimerkiksi oman jäsenyytensä määrittelyssä mutta myös kulttuuriinsa liittyvässä päätöksenteossa. Nykyinen saamelaisen määritelmä vastaa huonosti saamelaisten enemmistön käsitystä saamelaisuuden määrittelystä, ja on siksi itsemääräämisoikeuden näkökulmasta ongelmallinen.

Myöskään nykyinen neuvotteluvelvoite ei täytä itsemääräämisoikeuden vaadetta, sillä se ei anna saamelaiskäräjille tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa edes kaikkiin voimakkaasti saamelaiskulttuuriin vaikuttaviin päätöksiin.

3 § Saamelainen / 3 § Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon

Saamelaiskäräjälain muuttamisen poliittisina esteinä ovat olleet nimenomaan saamelaisen määritelmä (3 §) ja neuvotteluvelvoite (9 §) eli samat kohdat, joihin liittyy tulkintojen epäselvyyttä ja itsemääräämisoikeuden ongelmia.

Uudessa laissa saamelaisen määritelmä ehdotetaan korvattavaksi sen määritellyllä, kenellä on oikeus tulla merkityksen saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Saamelaismääritelmän poistaminen saamelaiskäräjälaista on perusteltua siitä näkökulmasta, että vaaliluettelokelpoisuuden ei tarvitse olla etnisyyteen tai yksilön itseidentifikaatioon liittyvä oikeus. Sitä voidaan pitää yksinkertaisesti sen määrittämisenä, milloin yksilö on niin integroitunut poliittiseen yhteisöön, että yhteisö antaa hänelle oikeuden vaikuttaa asioihinsa parlamentaarisesti. Sisällölliset kriteerit ja läpinäkyvä sekä puolueeton muutoksenhaku puolestaan takaavat, että määrittäminen ei tapahdu mielivaltaisesti.

Määritelmän poistaminen on lisäksi siinä mielessä ymmärrettävää, että ratkaisu alleviivaa yksilöiden oikeutta määrittää identifikaationsa itse. Uusittu lainkohta ottaa kantaa kyllä siihen, milloin yksilö on tarpeeksi ”lähellä” nykyistä saamelaisuutta, jotta nykyinen saamelaisyhteisö katsoo voivansa myöntää hänelle tiettyjä poliittisia oikeuksia. Se ei kuitenkaan sano, että henkilö ei voisi muutoin identifioitua saamelaisuuteen tai että muilla kuin lainkohdassa esitetyillä identifioitumisen perusteilla ei voisi olla arvoa esimerkiksi kulttuurityön perustoina.

Vaikka saamelaiskäräjävaalien toimittaminen onnistuu hyvin ilman saamelaisuuden määrittelyä, voi määritelmän poistaminen tuottaa kuitenkin ongelmia muissa yhteyksissä. Jos saamelaisille kuuluvien muunlaisten oikeuksien käyttöä arvioidaan esimerkiksi viranomaispäätöksissä tai oikeudessa, voi syntyä kiistaa siitä, onko määrätty henkilö etnisesti saamelainen ja siis oikeudenhaltija. Tällaisia tapauksia voisivat olla esimerkiksi saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin tai nautintaoikeuksiin liittyvät asiat sekä vaikkapa valtionrajojen ylittäminen poikkeusoloissa. Mikäli käytössä ei ole juridista

saamelaisen määritelmää, voi saamelaisuuden arviointi olla kiistatapauksissa entistä tulkinnanvaraisempaa. Tämä ei ole sinänsä syynä siihen, että saamelaisen määritelmästä pitäisi säätää nimenomaan saamelaiskäräjälaissa, jonka päätarkoituksena on määritellä itsehallinnon mekanismeja. Lainsäätäjän on kuitenkin hyvä olla tietoinen siitä, että *johonkin* kirjoitetulle juridiselle saamelaisen määritelmälle voi olla kuviteltavissa tarpeita. Toki on mahdollista, että uuden saamelaiskäräjälain *3 § Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon* muotoutuu siinä mielessä juridisen saamelaisuuden määrittämiskeinoksi de facto, että siinä esitettyjä kriteerejä käytetään tarvittaessa apukeinona arvioitaessa henkilöiden saamelaisuutta.

Pykälän sisäisistä muutoksista eniten arvostelua on saanut ns. lappalaiskriteerin poistaminen. Poistamista ovat toistuvasti vaatineet mm. saamelaiskäräjien selvä enemmistö ja suurimmat saamelaisjärjestöt. Vaadetta on perusteltu muun muassa niin, että vanhat lappalaismerkinnät eivät kerro mitään esivanhemman etnisyydestä ja vielä vähemmän nykyisin elävän henkilön etnisyydestä. Käytännössä on koettu, että kriteerin nojalla saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hakeutuu henkilöitä, joiden sukuja ei pidetä tai ole pidetty saamelaisina niin pitkään kuin ylipäätään on tiedossa. Kriteerin on tästä syystä pelätty vaarantavan saamelaisen itsehallinnon ja kulttuurin omaehtoisen kehittymisen mahdollisuudet.

Lappalaiskriteerin poistoa ovat puolestaan vastustaneet erityisesti henkilöt, joita ei yleensä ole hyväksytty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, mutta jotka itse katsovat olevansa lappalaisia tai saamelaisia, koska heidän esivanhempansa on merkitty lappalaiseksi 1600–1800-lukujen viranomaisluetteloissa. Poistamisen vastustus on koordinoitunut erilaisten 90-luvulta alkaen perustettujen yhdistysten kautta (esim. Lappalaiskulttuuri- ja perinneyhdistys, Metsälappalaispäivät ry, Suomen alkuperäisten saamelaisten yhteistyöjärjestö ry).

Oma arvioni on, että lappalaiskriteeriä tulisi vähintään muuttaa, mutta myös sen poistaminen saamelaiskäräjälaista on perusteltua. Kuten edellä on esitetty, on kriteerin tulkinta ollut aikamääreen puuttumisten vuoksi epäselvää ja vaihtelevaa, mikä ei ole kenenkään etu. Kriteeriä tulisi vähintään tarkentaa asettamalla aikaraja, jota vanhempia lappalaismerkintöjä ei oteta huomioon henkilön saamelaisuutta arvioitaessa. Vuoden 1995 Lakiin saamelaiskäräjistä tällaiseksi aikarajaksi ehdotettiin vuotta 1875. Määrite jäi lakitekstistä pois, koska perustuslakivaliokunta ei katsonut voivansa säätää asiasta asetuksella, kuten oli ehdotettu.

Aikarajan tarkentaminen ei ratkaisisi kaikkia ongelmia, sillä nykyiset saamelaisyhteisöt tai esimerkiksi 1900-luvun saamelaisyhteisöt eivät lainkaan ole tunnistaneet tai tunnista saamelaisuutta vanhojen viranomaisasiakirjojen merkintöjen kautta. Päinvastoin on korostettu, että merkinnät kertovat valtioiden tekemistä, elinkeinoihin liittyneistä kategorisoinneista, eivät saamelaisten omista tavoista tunnistaa toisia saamelaisia. Kriteeri ei siten juurikaan heijasta saamelaisten valtaosan omaehtoisia saamelaisuuden määrittelyn tapoja.

Lappalaiskriteerin poistamisen vaikutuksia arvioitaessa on tärkeää huomata, että Korkein hallinto-oikeus on ottanut uusimmissa päätöksissään huomioon YK:n ihmisoikeuselinten viimeaikaiset päätökset, joissa korostetaan saamelaisten itsemääräämisoikeuden merkitystä saamelaisuutta määriteltäessä. Tämä on näkynyt muun muassa siinä, että KHO ei esimerkiksi ole pitänyt vuoden 1839 lappalaismerkintää ajallisesti riittävän läheisenä arvioidessaan nykyisin elävän henkilön saamelaisuutta (KHO:2021:46). KHO ei ole esittänyt päätöksissään tarkkaa ajallista takarajaa sille, miten vanhat merkinnät riittäisivät todentamaan elävän henkilön saamelaisuuden. Mainittu päätös ohjaa kuitenkin tulkitsemaan, että merkityksellisiä voivat olla nimenomaan 1800-luvun jälkipuoliskon merkinnät. Tämä aikarajaus ei puolestaan poikkea merkittävästi uuteen saamelaiskäräjälakiin ehdotetun ns. kielikriteerin aikarajauksesta. Kielikriteerin mukaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloon

voi tulla merkityksi itseään saamelaisena pitävä henkilö, jonka vanhemmista, isovanhemmista tai isoisovanhemmista vähintään yksi on puhunut äidinkielenään saamea. Esimerkiksi nyt 70-vuotiaan henkilön isoisovanhemmat ovat todennäköisesti syntyneet 1800-luvun jälkimmäisellä puoliskolla, eikä lappalaismerkinnän poistaminen siis juurikaan vaikuta siihen, miten vanhoja todisteita vaaliluettelopäätöksissä otetaan huomioon. Näin ollen lakimuutoksen rajaavia vaikutuksia ei tule ylikorostaa.

Lakiesityksen kielikriteeri on itsessään varsin väljä: vaaliluetteloon pääsemiseen riittää, että vain yksi isoisovanhemmista (1/16) on puhunut äidinkielenään saamea. Tämä mahdollistaa hakeutumisen luetteloon myös sellaisille henkilöille, joiden suvut ovat menettäneet saamen kielen satakin vuotta sitten. Ongelmaksi voi luonnollisesti muodostua isoisovanhemman äidinkielen osoittaminen. Se ei kuitenkaan ole mahdotonta, sillä äidinkieli on merkitty rippikirjoihin vuodesta 1881 alkaen, minkä lisäksi esimerkiksi Saamelaisneuvoston vuoden 1962 tutkimuksessa selvitettiin sukujen kieltä pitkälle 1800-luvun puolelle. Koska näyttöongelmat kuitenkin ovat mahdollisia, olisi niiden tulkinnan käytännössä hyvä hakea sellaista keskitietä, jossa alkuperäiskansan kollektiiviset tarpeet ja yksilön oikeudet ovat tasapainossa.

Lappalaiskriteeriä on viime aikoina lähestytty myös lähes kokonaan erilaisesta näkökulmasta. Siinä korostetaan saamelaisyhteisön kollektiivisen itsemääräämisoikeuden sijaan yksilöiden polveutumista ihmisistä, jotka asuivat Suomen Lapissa ennen nykyistä valtaväestöä. Temaattisesti tässä näkemyksessä on keskitytty erityisesti *alkuperäiskansaisuuteen* eikä niinkään yhteyksiin nykyiseen saamelaisuuteen. Ajatuksena on, että jos henkilöllä on todistetusti lappalaiseksi merkittyjä esivanhempia, hän ilman muuta kuuluu Lapin alkuperäiskansaan. Myös lappalaismerkinnän iän merkitystä tulkitaan tässä kehyksessä lähes päinvastaisesti verrattuna yllä olevaan keskusteluun ja KHO:n viimeaikaisiin ratkaisuihin. Vanhemman merkinnän katsotaan itse asiassa kertovan alkuperäiskansaisuudesta *vahvemmin* kuin uudemman merkinnän – sehän indikoi, että henkilö polveutuu hyvin varhain alueella asuneesta ihmisestä ja on sitä kautta *alkuperäinen.*

Tällainen tulkinta on sisäisesti johdonmukainen, mutta siinä on muita ongelmia. Ensinnäkään se ei huomioi nykyisen saamelaiskulttuurin piirissä elävien ihmisten pääasiallista tapaa määritellä ja tunnistaa saamelaisuus. Näin ollen se ohittaa kansainvälisen oikeuden vaateet nykyisin elävän alkuperäiskansan itsemääräämisoikeudesta. Lisäksi tulkinta poikkeaa kansainvälisesti vakiintuneesta tulkintakäytännöstä, jossa alkuperäiskansaisuus viittaa ensisijaisesti valtaväestöistä erottuvan kansan polveutumiseen, ei niinkään yksilöihin.

Tulkinnassa on myös se ilmeinen ongelma, että se nojautuu vanhoihin viranomaisten laatimiin luetteloihin, joiden etnisyyteen liittyvä todistusvoima on kyseenalainen. Kuten sanottua, luettelot kertovat lappalaiselinkeinojen eli käytännössä metsästyksen, kalastuksen ja poronhoidon päätoimisista harjoittajista, joiksi on luettu muitakin kuin saamelaisia. On syytä huomauttaa, että elinkeinot eivät tietenkään ole täysin merkityksettömiä etnisyyden kannalta: esimerkiksi poronhoito ja kalastus ovat saamelaiskulttuurin kannalta niin tärkeitä, että ne määrittävät syvällisesti sitä, mitä saamelaisuus on. Etnisyys ei kuitenkaan likimainkaan määrity vain elinkeinojen kautta vaan on huomattavasti monipuolisempi ja rikkaampi sosiaalinen ilmiö. Erityisen tärkeää sen hahmottamisessa on usein kieli ja kielellisen ymmärryksen kautta hahmottuva käsitys todellisuudesta.

9 § Neuvotteluvelvoite / 9 § Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite

Uudessa laissa viranomaisten neuvotteluvelvoite saamelaiskäräjien kanssa muutettaisiin yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeksi. Viranomaisten tulisi lyhyesti sanottuna neuvotella saamelaiskäräjien kanssa aina suunnitellessaan sellaisia toimia, jotka voivat vaikuttaa saamelaiskulttuurin vähäistä suuremmassa määrin. Neuvotteluissa tulee lisäksi aidosti pyrkiä yksimielisyyteen. Uudistus vahvistaisi saamelaiskäräjien asemaa erityisesti saamelaisalueiden maankäyttöön ja luonnonvaroihin liittyvissä kysymyksissä mutta myös muissa saamelaiskulttuuriin liittyvissä poliittisissa ja hallinnollisissa kysymyksissä.

Lakiesityksessä on erityisesti korostettu, että muutos ei merkitsisi saamelaiskäräjille tulevaa veto-oikeutta esimerkiksi maankäyttökysymyksissä. Vaikka neuvotteluissa tulee aidosti pyrkiä yksimielisyyteen (eli myös sen saavuttaminen on lain tavoitteiden mukaista), ei yksimielisyyden puuttuminen sinänsä estä suunniteltujen toimien toteuttamista. Saamelaiskulttuuriin vähäistä enemmän vaikuttavia toimia voidaan muutoinkin toteuttaa ilman saamelaiskäräjien hyväksyntää silloin, kun on olemassa ”perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttäviä tavoitteita” ja käytössä ”oikeasuhtaiset keinot” ”painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen” nähden (HE 274/2022, s. 84).

Toimia rajaa aina kuitenkin se, että saamelaiskulttuurille ei missään tilanteessa saa aiheuttaa *huomattavaa haittaa*. Huomattava haitta viittaa sellaisiin toimiin, jotka rajoittavat alkuperäiskansalle kuuluvien perus- ja ihmisoikeuksien ydinaluetta. Käytännön esimerkkeinä lakiesityksessä viitataan hyvin suuren mittakaavan toimenpiteisiin, kuten väestön pakkosiirtoihin, mutta myös esimerkiksi alueellisesti saamelaiskulttuurille tärkeisiin elinkeinoihin huomattavan haitallisesti vaikuttaviin hankkeisiin. Tällaisista mainitaan esimerkkeinä laajat metsänhakkuut ja tuulivoimapuiston rakentaminen saamelaisten poronhoidon kannalta tärkeälle alueelle (s. 85).

Lakimuutos todennäköisesti täyttäisi YK:n alkuperäiskansojen julistuksessa mainitun FPIC-periaatteen. Viranomaisten toiminta perustuisi jatkossa siis alkuperäiskansalta saatuun ”vapaaseen, tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen”, ainakin pääosassa tapauksista. Tämä olisi selkeä askel siihen suuntaan, että Suomi voisi ratifioida ILO:n alkuperäiskansoja koskevan yleissopimuksen nro 169, jonka se on allekirjoittanut jo vuonna 1989.

Esitettyä neuvotteluvelvoitteen muutosta voi pitää monella tavalla perusteltuna. Ensinnäkin se selkiyttää viranomaisten / julkisen hallinnon ja saamelaiskäräjien välisiä suhteita. Saamelaiskäräjien kanssa neuvottelu muuttuu rutiinivelvoitteeksi kaikissa julkisen hallinnon asioissa, jotka voivat vaikuttaa saamelaiskulttuurin harjoittamiseen vähäistä suuremmassa määrin. Kanssakäymiseen tulee myös kokonaisvaltainen elementti, kun säädäntö ohjaa aktiiviseen yhteistoimintaan ja erilaisten kumuloituvien taustatekijöiden huomioimiseen tilanteita arvioitaessa (s. 12).

Toiseksi muutos tuo loppusuoralle sen saamelaisten oikeuksien kehitysprosessin, joka Suomessa aloitettiin 1990-luvulla. Suomi kypsyy sen myötä yhteiskunnaksi, jossa alkuperäiskansan omaehtoisen kulttuurikehityksen turvaaminen otetaan kaikilla politiikkalohkoilla ja viranomaistoiminnassa vakavasti. Tämä on tärkeää, mikäli alkuperäiskansan omaleimaista kulttuurikehitystä aidosti halutaan varjella ja edistää.

Asiaa punnitessa on syytä korostaa, että saamelaisalueella on mahdollista jatkossakin toimia ilman saamelaiskäräjien suostumusta, mikäli ensin on aidosti pyritty pääsemään yksimielisyyteen, eikä toimista aiheudu huomattavaa haittaa saamelaiskulttuurille. Niinpä lakimuutoksen merkitystä ei tässäkään tule ylikorostaa. Toisaalta huomattavan haitan kielto suojaa saamelaiskulttuurin ytimenä pidettyjä asioita ja luo siten kulttuurille ja saamelaisille ihmisille materiaalista ja henkistä turvaa ja jatkuvuutta. Käytännössä laki johtanee entistä huolellisempiin neuvotteluihin tapauksissa, joissa

joudutaan puntaroimaan paikallisesti tärkeän saamelaiselinkeinon ja vaikkapa ympäristönsuojelun välisiä tavoitteita.

Hallituksen esitykseen liittyy yksi erityinen avoin kysymys, joka koskee tieteellistä tutkimusta. Tavanomainen tutkimus ei itsessään ole välttämättä lain tarkoittamaa julkisen vallan käyttöä, mutta esimerkiksi rahoituspäätökset ja muut asiaan liittyvät päätökset voivat sitä olla. Tutkimus voi myös vaikuttaa saamelaiseen kulttuuriin tavoilla, joita kaikki saamelaiset eivät pidä edullisina. Tällaista tutkimusta voi olla esimerkiksi saamelaiselinkeinoihin liittyvä tutkimus, kuten kalakantojen tilan kartoitukset tai poronhoidon kannattavuuteen tai ekologisuuteen liittyvät tutkimukset. Lakimuutos antaisi mahdollisuuden sellaiseen tulkintaan, että myös tutkimuksen tekijöiden tulisi käydä tutkimuksista etukäteen neuvottelua saamelaiskäräjien kanssa ja pyrkiä yksimielisyyteen niiden toteuttamisesta tai tavoitteista. Tämä olisi ristiriidassa laissa turvatun tutkimuksen vapauden kanssa. On korostettava, että tutkimuksen vapaus on laaja tieteellinen perusarvo, joka mahdollistaa uudenlaisten ja ihmiskuntaa hyödyntävien löydösten syntymisen. On kokonaan toinen asia, että tutkijoiden tulee noudattaa alkuperäiskansojen kanssa työskentelyyn liittyviä eettisiä periaatteita, joita on viime vuosina tarkennettu ympäri maailmaa useissakin yhteistyöprojekteissa.

Poikkeuksena edellä mainitusta voidaan pitää sellaista tutkimusta, jonka haittapotentiaali on selvästi vähäistä suurempi. Tällaista tutkimusta voisivat olla esimerkiksi mittavat luonnontieteelliset mittaukset, jotka edellyttävät laajojen tutkimusinfrastruktuurien rakentamista, tai vaikkapa saamelaisväestön genetiikkaan liittyvät laajat tutkimushankkeet, joihin sisältyy mittavaa terveystietojen käsittelyä.

Ehdotuksia tarkennuksiksi

Huolimatta lakiesitystä puoltavasta kannasta esitän lopuksi ehdotuksia teemoista, joita valiokunnan on hyödyllistä käsitellä mietinnössään tai joiden pohjalta voi hahmottaa muutoksia myös varsinaiseen lakitekstiin.

1) Saamelaismääritelmä. Valiokunnan tulisi pohtia, miten saamelaisuuden määrittely yksilötasolla tapahtuu, mikäli asiasta ei ole säädetty saamelaiskäräjälaissa. Voiko saamelaiskäräjälain määritelmää vaaliluettelokelpoisuudesta käyttää yhtenä apuvälineenä mahdollisen kiistatilanteen arvioimisessa? On huomattava, että itse vaaliluettelomerkintää tai sen puutetta ei missään tapauksessa voi käyttää yksilön saamelaisuuden arvioimiseen, sillä luetteloon eivät pyri läheskään kaikki kriteerit täyttävät ihmiset.
2) Lappalaiskriteeri. Ns. lappalaiskriteerin poistaminen laista on perusteltua. Mikäli kriteerin jättäminen lakiin muodostuu absoluuttiseksi kynnyskysymykseksi lain hyväksymiselle, tulee kriteerille säätää selkeä ajallinen takaraja. Perusteltu ehdokas tällaiseksi rajaksi olisi esimerkiksi vuosi 1875 tai esimerkiksi hieman enemmän tulkinnalle tilaa jättävä 1870–1900.
3) Hakemusten käsittelyn oikeusperiaatteista. Perustuslakivaliokunta voisi korostaa, että kun hakemuksia tulla merkityksi vaaliluetteloon käsitellään, tulisi entistä tietoisemmin punnita erilaisten oikeusperiaatteiden välisiä suhteita. Merkityksellisiä periaatteita ovat ainakin yksilön oikeuksia korostava ajattelu ja toisaalta se, mitä väärästä merkinnästä (tai useista vääristä merkinnöistä) voi aiheutua saamelaisten asemalle laajemmin (ns. suhteellisuusperiaate, vrt. Kiikeri 2021, s. 45). Myönteinen suhtautuminen hakijan oikeuksiin on sikäli perusteltua, että tarkkaa näyttöä esimerkiksi isoisovanhempien kielestä voi olla vaikeaa saada, jolloin näyttöön liittyvien vaatimusten tulisi olla kohtuullisia. Toisaalta on

huomioitava, että ns. väärät merkinnät vaaliluetteloon heikentävät saamelaisten kollektiivista itsemääräämisoikeutta.

4) Vaaliluettelon uudelleen kokoaminen. Hallituksen esityksen mukaan saamelaiskäräjien vaaliluettelo koottaisiin uudelleen uuden lain kriteerien mukaan. Tämä on johdonmukaista lakiesityksen tavoitteiden valossa. On kuitenkin mahdollista harkita myös siirtymäprosessia, joka voisi vaikuttaa lakimuutoksen hyväksyttävyyteen myönteisesti. Tämä voisi tarkoittaa, että vaaliluetteloa ei koottaisi uudelleen, mutta kaikki hakemukset käsiteltäisiin jatkossa uuden lainsäädännön mukaisesti. Tilanne stabilisoituisi pidemmän ajan kuluessa.
5) Tieteellinen tutkimus. Perustuslakivaliokunnan tulisi lausua mietinnössään, että yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei koske tieteellistä tutkimusta, paitsi sellaisissa tapauksissa, joissa vaikutukset saamelaiskulttuuriin voivat olla poikkeuksellisen laajoja tai joiden haitat ovat ilmeisiä ja vähäistä suurempia.
6) Resurssit. Neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen voimaantulo tuo saamelaiskäräjille uusia tehtäviä. Jotta käräjien henkilöstö ei ylikuormitu ja jotta hallinnolliset prosessit etenevät asianmukaisesti, tulee resurssien riittävyyttä seurata ja tarvittaessa lisätä. Myös valtion viranomaisille tulee taata riittävät resurssit ja riittävä osaaminen yhteistoimintaan saamelaiskäräjien kanssa.
7) Saamelaiskäräjälaki askeleena eteenpäin. Saamelaisten oikeuksien parantaminen on aiheuttanut saamelaisalueella 1990-saakka jännitteitä ja joissain saamelaisalueen eteläisemmissä paikallisyhteisöissä avoimia riitoja. Nämä riidat näkyvät myös saamelaiskäräjälain käsittelyssä ja lain johdosta annetuissa lausunnoissa. Riitojen taustalla ovat olleet saamelaisuuden määrittelyn lisäksi huolet luonnonkäyttöön liittyvistä oikeuksista. Asia on sikäli ymmärrettävä, että saamelaisten ohella myös muilla väestönosilla on Pohjois- ja Keski-Lapissa varsin pitkä historia ja esimerkiksi ylisukupolvisesti vakiintuneita luonnon nautinnan tapoja. Jos paikallisten oikeuksien koetaan eriytyvän, on tämä omiaan synnyttämään myös kiistoja. Asian ei missään tapauksessa tule pysäyttää alkuperäiskansan oikeuksien kehittämistä. Tilanne tulee kuitenkin kohdata avoimesti ja ratkaisua hakien. Hieman pidemmällä tähtäimellä tavoitteena voisi olla pohjoisen maankäytön hallinnoinnin kehittäminen siten, että kaikkien paikallisten vaikutusmahdollisuudet vahvistuisivat. Mallia tähän on mahdollista hakea esimerkiksi Pohjois-Norjan *Finnmarkseiendommenista*. Saamelaiskäräjälain yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite on mahdollista nähdä askeleena, joka helpottaa hallinnollisen yhteistoiminnan kehittämistä edelleen.

Tapio Nykänen

Dosentti, valtio-opin yliopistonlehtori

Rovaniemi, 6.2.2023