Oikeusneuvos Jaakko Autio 24.1.2023 H 42/23

Eduskunnan talousvaliokunta

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI SAAMELAISKÄRÄJISTÄ ANNETUN LAIN JA RIKOSLAIN 40 LUVUN 11 §:N MUUTTAMISESTA (HE 274/2022 VP)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta kirjallisen lausunnon hallituksen esityksessä ehdotetusta yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskevasta saamelaiskäräjälain 9 §:stä.

Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus esittää seuraavan.

Saamelaiskäräjälain nykyistä 9 §:n säännöstä viranomaisten velvollisuudesta ja saamelaiskäräjien tehtävästä neuvotella saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin vaikuttavista toimenpiteistä esitetään muutettavaksi viranomaisten ja saamelaiskäräjien yhteistyötä aiempaa enemmän painottavaksi sekä kansainvälisessä alkuperäiskansaoikeudessa kehittyneen vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (FPIC) periaatteen mukaiseksi. Nykyistä laajempaan neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitetta koskevaan 9 §:ään liittyisi kiinteästi uusi 9 a § saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa sekä uusi 9 b § neuvottelu- ja yhteistoiminnassa noudatettavista menettelysäännöksistä.

Ehdotus laajentaisi neuvotteluvelvollisuuden piiriin kuuluvien asioiden alaa nykyisestä. Ehdotetun 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelisivat saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa lainsäädäntöä, hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille. Pyrkimyksenä olisi saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Momentin toisessa lauseessa tarkennettaisiin, että yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite koskisi saamelaisten kotiseutualueella toteutettavia tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvia sekä muita erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavia toimenpiteitä.

Voimassa olevan saamelaiskäräjälain 9 §:n 1 momentti sisältää luettelon yhteistoimintavelvollisuuden piiriin kuuluvista asioista. Luetteloa ehdotetaan tarkistettavaksi. Luettelo ei olisi tyhjentävä, vaan sen viimeisen kohdan mukaan yhteistoimintavelvoite koskisi myös muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan luetteloon lisättäisiin uutena 5 kohtana selkeyden vuoksi myös luonnon monimuotoisuutta käsittelevät toimet ottaen huomioon niiden erityinen vaikutus saamelaisiin, muun muassa mahdollisuuksiin harjoittaa perinteisiä elinkeinoja. Perustelujen mukaan muutos olisi linjassa uuden luonnonsuojelulain kanssa. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole mainittu konkreettisia esimerkkejä siitä, mitä luonnon monimuotoisuutta käsittelevillä toimilla tarkemmin tarkoitettaisiin, ja onko kyse mahdollisesti myös erilaisten toimien välillisistä vaikutuksista. Luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavat usein laajemmin muut kuin luonnonsuojelulain mukaiset toimet.

Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen
Paasivuorenkatu 3 00530 (PL 180 00131)
Helsinki
Paasivuorigatan 3 00530 (PB 180 00131)
Helsingfors
Puh. / Tel. 029 564 0200
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
www.kho.fi / www.hfd.fi

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota saamelaiskäräjälain ja laajan sektorilainsäädännön välisen suhteen säätelyyn. Sektorilainsäädäntöön sisältyy varsinkin ympäristö- ja luonnonvaraoikeuden alalla, mutta myös laajemmin, lukuisia erityissäännöksiä saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta. Hallituksen esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan neuvottelumenettely on tavanomaista lausunto- ja kuulemismenettelyä pidemmälle menevä muoto osallistua viranomaisen päätettävien asioiden valmisteluun. Neuvottelut olisi siksi käytävä sellaisistakin ehdotetussa säännöksessä tarkoitetuista asioista, joista saamelaiskäräjille on jonkin erityislainsäädännössä olevan säännöksen mukaan varattava tilaisuus antaa lausunto tai tulla muutoin kuulluksi. Saamelaiskäräjien edustajan osallistuminen esimerkiksi jonkin työryhmän työhön ei perustelujen mukaan sinänsä poistaisi velvollisuutta käydä käräjien kanssa laissa tarkoitettuja neuvotteluja.

Neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen täyttymisen arviointi ja sektorilainsäädännön edellyttämien velvoitteiden yhteensovittaminen saattaa tuottaa ongelmia sen suhteen, missä vaiheessa hankkeen suunnittelua koskeva neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoite tulee toteuttaa ja miten eri lakien menettelyt tulee yhteensovittaa. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että lukuisten erityislakien sanamuodoiltaan vaihtelevat neuvotteluvelvollisuutta, yhteistoimintaa ja saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa koskevat säännökset tulisi mahdollisimman pian tarkistaa kokonaisuutena sekä pyrkiä yhdenmukaistamaan suhteessa saamelaiskäräjälakiin.

Viranomaisen neuvotteluvelvollisuus, jonka pyrkimyksenä on saavuttaa yksimielisyys tai suostumus, ulottuu myös kysymykseen siitä, mitkä asiat kuuluvat yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen piiriin. Aloite neuvotteluiden käymiseen voi tulla myös saamelaiskäräjiltä. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 82) neuvotteluvelvoite ei koskisi esimerkiksi yksittäisten saamelaisten hallintoasioita tai tuomioistuimissa vireillä olevia asioita. Säännösten soveltamisessa saattaa tulla rajanveto-ongelmia. Epäselvää on, kuuluisiko esimerkiksi poronhoitolain 53 §:n mukainen neuvotteluvelvollisuus paliskuntien kanssa sellaisiin yksittäisiin asioihin, joita neuvotteluvelvoite ei koske vai olisivatko tämäntyyppiset asiat jatkossa neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen piirissä. Kysymys on merkityksellinen, koska saamelaiskäräjälain 9 §:ssä tarkoitettujen neuvotteluiden käyminen on katsottu viranomaisen päätöksenteon oikeudelliseksi edellytykseksi pykälässä tarkoitetuissa hallintoasioissa (KHO 11.03.2003, t. 516).

Uusi aiempaa laaja-alaisempi neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoite koskisi perustelujen mukaan lainsäädännön ja hallinnollisten päätösten lisäksi myös muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille. Ehdotuksen 9 §:stä tai sen perusteluista ei käy selkeästi ilmi, mitä tarkoitetaan termillä ”muut toimenpiteet”. Säännöskohtaisissa perusteluissa olisi tullut laajemmin käsitellä sitä, minkä tyyppisiä asioita ”muut toimenpiteet” -kohdalla on tarkoitettu.