Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

9.1.2023

Ympäristöministeriö
lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi

Eduskunnan talousvaliokunnalle,

HE 274/2022 vp hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

Ympäristöministeriön asiantuntijalausunto

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt ympäristöministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 274/2022 vp laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta. Ympäristöministeriö esittää kirjallisena lausuntonaan seuraavaa.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan hallitus kunnioittaa ja edistää kaikkien saamelaisten ja saamelaisryhmien kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutumista ottaen huomioon kansainväliset sopimukset. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä saamelaiskäräjälain kehittämistä saamelaisten oikeuksien toteuttamiseksi. Uudistettavan lain tavoitteena on suojella ja edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä parantaa saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä. Tarkoituksena on lisäksi toteuttaa YK:n ihmisoikeuskomitean 1.2.2019 julkaisemat ratkaisut saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa.

Ympäristöministeriö keskittyy lausunnossaan erityisesti lain uudistettuun yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeseen. Ympäristöministeriö pitää yleisesti selkeyttävänä ehdotettua kokonaisuutta, joka muodostuu saamelaiskäräjälain yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteesta, säännöksestä saamelaisten oikeuksien huomioimista viranomaisten toiminnassa sekä yhteistoimintaa ja neuvotteluja koskevasta menettelysäännöksestä (ehdotetut pykälät 9, 9 a ja 9 b). Lisäksi voidaan yleisesti todeta, että esityksessä on varsin runsaasti viittauksia ympäristöministeriön hallinnonalaan ja sen lainsäädäntöön.

Säännöstä viranomaisten neuvotteluvelvoitteesta uudistetaan ehdotuksessa yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeksi, mikä vastaisi paremmin kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden kehitystä. Neuvottelumenettelysäännöstä muutettaisiin viranomaisten ja saamelaiskäräjien yhteistyötä aiempaa enemmän painottavaksi. Tavoitteena on niin ikään huomioida sääntelyssä vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen (FPIC –periaate) edellyttämiä vaatimuksia. Ehdotetun 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa lainsäädäntöä, hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. 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.

Vuonna 2021 YK:n ihmisoikeuskomitea on Suomelle antamissaan loppupäätelmissä KP-sopimuksen noudattamisesta kehottanut kiirehtimään saamelaiskäräjälain muuttamista, erityisesti lain 3 § ja 9 §:n osalta, ottaen huomioon vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen

periaate, tavoitteena kunnioittaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta (CCPR/C/FIN/CO/7, kohta 43).

Ympäristöministeriö pitää hyvänä neuvotteluvelvoitteen ja –menettelyn säädösperusteista kehittämistä sekä vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen huomioimista lainsäädännössä. Esityksessä on ympäristöministeriön mielestä kattavasti käyty läpi kansainväliset velvoitteet ja muutostarpeet, erityisesti FPIC-asiassa. Ehdotus tukee tältä osin myös ympäristölainsäädännön kehityssuuntia; esimerkiksi hyväksytyssä uudessa luonnonsuojelulaissa (HE 76/2022 vp, EV 227/2022 vp) säädetään saamelaisten perinteisestä tiedosta osana kotiseutualueella sijaitsevien luonnonsuojelualueiden ja maisemanhoitoalueiden käytön ja hoidon suunnittelua. Luonnonsuojelulain pykäläperustelujen mukaan perinteisen tiedon hankkimisessa ja hyödyntämisessä noudatettaisiin vapaan ennakkotietoon perustuvan suostumuksen periaatetta. Luonnon monimuotoisuuden suojelun kannalta yleis- ja erityissääntelyn kehittäminen tähän suuntaan perustuu osaltaan myös YK:n Biodiversiteettisopimuksen 8 (j) artiklaan, jonka mukaan kunkin sopimuspuolen tulee mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvin osin kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti kunnioittaa, suojella ja ylläpitää alkuperäiskansojen ja paikallisten yhteisöjen sellaista tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä, joita sisältyy biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön kannalta merkityksellisiin perinteisiin elämänmuotoihin, sekä edistää ja laajentaa niiden soveltamista mainittujen yhteisöjen luvalla ja myötävaikutuksella sekä rohkaista tietämyksestä, keksinnöistä ja käytännöstä saadun hyödyn tasapuolista jakoa. Suomessa artikla 8 (j) koskee alkuperäiskansa saamelaisia. YK:n biodiversiteettisopimuksen osapuolikokous hyväksyi vuonna 2004 vapaaehtoiset Akwé: Kon-ohjeet osana sopimuksen toimeenpanoa. Suomessa Akwé: Kon -ohjeet on tarkoitettu sovellettavaksi saamelaisten kotiseutualueella toteutettavien sellaisten hankkeiden ja suunnitelmien kulttuuri-, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinneissa, jotka voivat vaikuttaa saamelaiskulttuuriin, -elinkeinoihin ja kulttuuriperintöön.

Saamelaiskäräjälain neuvotteluvelvoitetta koskevan 9 §:n mukaan neuvottelujen pyrkimyksenä on saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että vaatimus neuvotella pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys tai saada suostumus ei kuitenkaan merkitse sitä, että saamelaiskäräjillä olisi oikeus omilla päätöksillään tai esimerkiksi jättäytymällä passiiviseksi estää viranomaista päättämästä sen toimivaltaan kuuluvaa asiaa. Pyrkimys saavuttaa yksimielisyys tai saada saamelaiskäräjien suostumus ei merkitse myöskään sitä, että yksimielisyys tai suostumus olisi aina saavutettavissa. Edelleen, perusteluissa todetaan että neuvottelujen kohteena olevasta asiasta päättää neuvottelujen jälkeen asianomainen viranomainen lailla säädetyn toimivaltansa nojalla. Saamelaiskäräjillä ei siten ole neuvotteluissa yleistä veto-oikeutta, vaikka yksimielisyys tai suostumus onkin neuvottelujen tavoitteena. Neuvottelut päättyvät esityksen perustelujen mukaan joko yksimielisyyden saavuttamiseen, suostumukseen tai siihen, ettei yksimielisyyttä ole keskusteluja jatkamallakaan mahdollista saavuttaa tai suostumusta saada. Ympäristöministeriö pitää näitä esityksen perustelujen kirjauksia asianmukaisina ja tärkeinä viranomaistoiminnan kannalta. Ympäristöministeriö pitää lisäksi tärkeänä välttää tilannetta, jossa yksimielisyyden syntymättä jääminen voitaisiin tulkita menettelyvirheeksi. Menettelyvirhettä ei saisi myöskään aiheutua siitä, että lopputulos muuttuu viranomaiselle säädetyn tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella, vaikka neuvotteluissa olisi saavutettu yksimielisyys.

Ehdotus laajentaisi jossain määrin neuvotteluvelvollisuuden piiriin kuuluvien asioiden alaa. Ympäristöministeriö pitää hyvänä ehdotettuja tarkentavia muutoksia 9 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdissa. Lisäksi neuvotteluvelvoitteen piiriin on tuotu omana kohtanaan (5) luonnon monimuotoisuutta ja ilmastonmuutosta käsittelevät toimet. Tätä voidaan ympäristöministeriön mukaan pitää kannatettavana myös ilmasto- ja jo edellä kuvatun luonnonsuojelulainsäädännön kehityksen näkökulmasta. Pariisin sopimus tunnistaa alkuperäiskansojen oikeudet ja niiden huomioon ottamisen ja kunnioittamisen ilmastonmuutosta käsittelevissä toimissa sekä alkuperäiskansojen perinteisen tiedon ilmastonmuutokseen sopeutumisen toimien yhtenä perustana.

Ehdotuksen pykäläperustelujen mukaan yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvollisuuden piiriin kuuluisivat maa- ja vesialueiden käyttöä ja käytön suunnittelua samoin kuin maa- tai vesialueita käyttävien elinkeinojen harjoittamista koskevat hankkeet ja toimenpiteet, jos hanke tai toimenpide käytännössä vaikuttaa saamelaisten oikeuksien toteutumiseen, kuten heidän oikeuteensa harjoittaa perinteisiä

elinkeinojaan, toimenpiteen toteuttajasta riippumatta. Perustelujen mukaan "tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi sellaiset viranomaisen myöntämät luvat, joiden perusteella on sallittua ryhtyä toimimaan kotiseutualueella tai sen välittömässä läheisyydessä. Säännöksen piiriin kuuluisivat myös sellaiset hankkeet, joiden vaikutukset ulottuvat kotiseutualueelle, vaikka ne sinänsä toimeenpantaisiinkin kotiseutualueen ulkopuolella. Esimerkiksi ympäristöön ja maankäyttöön liittyvien toimenpiteiden vaikutus voi ulottua kotiseutualueelle hankkeiden varsinaisesta maantieteellisestä toimeenpanopaikasta riippumatta." Ympäristöministeriö pitää hyvänä, että perusteluissa on pyritty yksityiskohtaisesti kuvaamaan neuvotteluvelvoitteen piiriä ja käytännön soveltamisalaa. Tärkeä selvennys on myös se, että yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei lähtökohtaisesti koske yksittäisten saamelaisten hallintoasioita tai tuomioistuimissa vireillä olevia asioita. Pykälän ja perustelujen mukaan yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite vaikuttaisi ulottuvan jatkossa kaikkiin sellaisiin yksittäisiin hallinnollisiin päätös- ja lupa-asioihin, joilla viranomainen tai saamelaiskäräjät arvioisi olevan erityistä merkitystä saamelaisten oikeuksien toteutumiselle. Esimerkkeinä voidaan mainita vaikkapa rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) mukaiset asiat ja maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaiset erilaiset lupa-asiat. Rajanveto voi kuitenkin olla jossain määrin tulkinnanvarainen yksittäisissä hallintoasioissa. Omana kysymyksenään voidaan lisäksi nostaa esiin eri lainsäädännöissä ilmoituksenvaraisiksi säädetyt toimenpiteet, joissa viranomainen ei tee päätöstä, mutta joilla kuitenkin saattaisi olla erityistä merkitystä ja vaikutusta kotiseutualueella. Toimintaa tällaisessa tilanteessa voisi olla vielä tarpeen selventää esimerkiksi viranomaisohjeistuksessa.

Ministeriöiden ja valtion keskushallinnon muiden viranomaisten lisäksi neuvotteluvelvollisia olisivat valtion alue- ja paikallishallintoviranomaiset samoin kuin kaikki kunnalliset viranomaiset sekä sellaiset muut toimijat, joille on lailla tai sen nojalla osoitettu julkisia hallintotehtäviä hoidettaviksi. Neuvotteluvelvoite voi näin ollen jatkossa kohdentua myös sellaisiin viranomaisiin, jotka eivät ole vakiintuneesti neuvotelleet voimassa olevan saamelaiskäräjälain nojalla. Esimerkiksi ilmastonmuutokseen liittyvien toimien toteuttajia voivat olla valtion viranomaisten lisäksi myös muun muassa kunnat ja maakunnat. Muutoksen vaikutuksia viranomaisiin on pyritty tarkemmin käsittelemään esityksen perusteluissa. Ympäristöministeriö pitää tärkeänä esityksen vaikutusarviointiin sisältyvää kirjausta siitä, että uuden yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen toimivuutta ja vaikutuksia paitsi saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumiseen myös viranomaisiin sekä muihin julkisia hallintotehtäviä hoitaviin arvioitaisiin muutaman vuoden kuluttua lainmuutoksen voimaan tulosta. Vaikka paremmalla yhteistyöllä voikin esityksen vaikutusarviointien mukaan olla myös prosesseja sujuvoittava vaikutus, neuvottelu- ja yhteistyövelvoite on ympäristöministeriön mielestä jatkossa syytä ottaa aiempaa selkeämmin ja johdonmukaisemmin huomioon jo suunniteltaessa ja aikataulutettaessa lainsäädäntö- ja muita hankkeita.

Ehdotetussa 9 a §:ssä saamelaisten oikeuksien huomioimisesta viranomaisten toiminnassa tarkennettaisiin, miten viranomaisten tulisi käytännössä huomioida saamelaisten perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin perustuvat velvoitteensa saamelaisten oikeuksista. Viranomainen ei saisi aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa saamelaisten oikeuksien toteutumiselle, ellei toimenpiteelle olisi perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia painavan yhteiskunnallisen tarpeeseen toteuttamisessa. Huomattavaa haittaa ei saisi missään tilanteessa aiheuttaa. Lisäksi ehdotettu säännös edellyttäisi, että viranomaiset arvioivat toimintansa vaikutuksia saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan. Arvioinnissa olisi otettava huomioon eri viranomaisten toiminnan ja eri aikoina tehtyjen toimenpiteiden yhteisvaikutukset.

Perustelujen mukaan velvoitteen noudattaminen edellyttäisi, että viranomaistoiminnassa tunnistetaan ja käytetään hyväksi mahdollisuuksia edistää saamelaisten oikeuksia ja toisaalta että käytettävistä olevista vaihtoehtoista valittaisiin sellainen, joka aiheuttaa mahdollisimman vähän haittaa saamelaisten oikeuksien toteutumiselle. Viranomaisen tai muun julkisia hallintotehtäviä hoitavan tulisi pyrkiä tekemään valinta tietyn toimenpiteen tai hankkeen eri toteuttamistapojen välillä siten, että saamelaisten oikeuksien toteutuminen voidaan perustuslain edellyttämällä turvata ja niiden kehitystä edelleen edistää. Ympäristöministeriö pitää hyvänä, että perusteluissa on tunnistettu keskeisten perusoikeuksien välinen punnintatilanne: "Selvää on, että esimerkiksi pyrkimys turvata jonkin muun perus- tai ihmisoikeuden toteutuminen voisi olla säännöksessä tarkoitettu hyväksyttävä tavoite. Esimerkiksi ympäristöperusoikeus koskee kaikkia, myös saamelaisia, ja

ympäristöperusoikeuden huomioon ottaminen voisi siten olla säännöksessä tarkoitettu hyväksyttävä tavoite. Hyväksyttävä tavoite ei kuitenkaan itsessään oikeuttaisi aiheuttamaan vähäistä suurempaa haittaa, vaan lisäedellytyksenä olisi se, että keinot hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia painavan yhteiskunnallisen tarpeen toteuttamisessa. Toimenpiteen tulisi toisin sanoen olla välttämätön hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukainen siten, että saamelaisten oikeuksille aiheutuva haitta jää pienemmäksi kuin sillä todella saavutettavat hyödyt hyväksyttävän tavoitteen toteuttamisessa.” Perusteluissa todetaan lisäksi näin (s. 85): ”Myös toimenpide, joka käytännössä estäisi saamelaisen perinteisen elinkeinon harjoittamista tulevaisuudessa olisi tämän säännöksen sekä saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien vastainen. Esimerkiksi vaarallisten jätteiden sijoittaminen saamelaisten kotiseutualueelle voisi vaarantaa mahdollisuuksia harjoittaa saamelaista kulttuuria tulevaisuudessa ja olla näin ollen ehdotetun säännöksen vastainen.” Eri aikoina tehdyistä toimista myös näin: ”viranomainen arvioisi esimerkiksi harkittaessa luvan myöntämistä tietylle toimenpiteelle, asianomaisen saamelaisyhteisön tai saamelaisten näkökulmasta yleensä, kestääkö tietyn alueen saamelaiskulttuuri ja perinteisten elinkeinojen tila uusia heikennyksiä ja voidaanko lupa myöntää ottaen huomioon 1 ja 2 momentissa säädetyt velvoitteet.”

Ympäristöministeriö on jo aiemmissa kannanotoissaan saamelaiskäräjälain kehittämisestä pitänyt kannatettavana sen selvittämistä, että saamelaiskäräjälakiin sisällytettäisiin yleinen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva heikentämiskielto ja/tai saamelaisten oikeuksien edistämisvelvoite. Jo tällä hetkellä lainsäädännön perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta on velvoittava, mutta yleisellä säännöksellä (ehdotettu 9 a §) saamelaiskäräjälaissa tilannetta ympäristöministeriön mukaan selkeytetään ja edistetään myös hallintotoiminnan läpinäkyvyyttä.

Ympäristöministeriö on niin ikään tuonut esiin, että ympäristölainsäädännössä on jo nykyisellään vaihtelevan sisältöisesti edistämis- ja heikentämiskieltosäännöksiä (esimerkiksi uusi ilmastolaki 14 §, saamelaiskulttuurin edistäminen ja uusi luonnonsuojelulaki 6 §, saamelaiskulttuurin suoja), ja kiinnittänyt huomiota erityislakien ja saamelaiskäräjälain väliseen suhteeseen. Ehdotuksen perusteluissa suhdetta muihin lakeihin on pyritty avaamaan ja selventämään. Perustelujen mukaan kehitettäessä erityislainsäädäntöä heikentämiskiellosta ja vaikutusten arvioinnista on toivottavaa, että otetaan huomioon ehdotetun säännöksen minimitaso. Kunnes erityislainsäädäntö on kokonaan harmonisoitu siten, että saamelaisten oikeuksien suojan taso on vähintään ehdotetun säännöksen tason mukainen, mahdolliset jännitteet pyrittäisiin esityksen mukaan ratkaisemaan tulkintateitse. Samaten on muistutettu, että erityislainsäädännön soveltamista koskee jo tällä hetkellä perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta. Ympäristöministeriö pitää kannatettavana esityksessä mainittua pyrkimystä harmonisointiin, jotta saamelaisten oikeuksien toteutuminen olisi mahdollisimman yhdenmukaista erityislainsäädännössä ja että saamelaiskäräjälaki muodostaisi jatkossa vähimmäistason.

Ehdotettu 9 a § edellyttäisi viranomaiselta jatkossa aiempaa selvemmin toimenpiteiden kumulatiivisten vaikutusten arviointia saamelaisten oikeuksien näkökulmasta. Tämä sekä muu ehdotettu säännöskokonaisuus tulee edellyttämään viranomaisille suunnattua koulutusta ja tarkempaa ohjeistusta. Ympäristöministeriö pitää hyvänä ja välttämättömänä, että oikeusministeriö tulee järjestämään koulutusta lain uusista velvoitteista viranomaisille. Koulutukset olisi ympäristöministeriön näkemyksen mukaan syytä käynnistää mahdollisimman pikaisesti, jotta lain voimaantullessa uusien säännösten soveltaminen olisi mahdollisimman sujuvaa. Viranomaistoiminnan sujuvuuden varmistamiseksi tulee velvoitteiden laajentuessa kiinnittää huomiota myös riittäviin resursseihin.