Olli Mäenpää
26.1.2023

Talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 274/2022 vp)

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite

Valiokunta on pyytänyt arviotani hallituksen esityksessä ehdotetusta yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskevasta saamelaiskäräjälain 9 §:stä sekä siihen kiinteästi liittyvistä 9 a ja 9 b §:stä. Esitän arvionani seuraavan.

Ehdotettu neuvotteluvelvollisuus koskee yhtäältä viranomaisia ja muita julkisia hallintotehtäviä hoitavia toimijoita sekä toisaalta saamelaiskäräjiä. Neuvottelujen kohteena on lainsäädännön, hallinnollisten päätösten ja muiden toimenpiteiden valmistelu, mikäli niitä koskevilla päätöksillä ”voi olla erityinen merkitys saamelaisille”. Säännösehdotuksessa lisäksi täsmennetään tällaisten toimenpiteiden sisältöä ja kohteita. Ehdotuksella laajennettaisiin ja täsmennettäisiin voimassa olevaan lakiin sisältyvää neuvotteluvelvollisuutta määrittelemällä velvollisuus kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden edellyttämällä tavalla.

Säännösehdotuksen mukaan neuvotteluissa on ”pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa”. Ehdotuksen mukaan neuvottelujen toteuttaminen ei siten välttämättä edellytä, että neuvotteluosapuolet saavuttavat saamelaiskäräjien kanssa yksimielisyyden tehtävän päätöksen sisällöstä. Myöskään saamelaiskäräjien suostumus ei säännösehdotuksen tekstin mukaan ole oikeudellisena edellytyksenä valmistelun kohteena olevan päätöksen tekemiselle. Perusteluissa tosin viitataan tältä osin consent-termiin, millä kuitenkin tarkoitetaan pikemminkin neuvotteluosapuolten yhteisymmärrystä kuin saamelaiskäräjien suostumusta. Kokonaisuutena arvioiden yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite rinnastuu sisällöltään ja tarkoitukseltaan verraten pitkälle kuulemismenettelyyn.

Päätöksentekoa edeltävässä kuulemismenettelyssä päätöksenteon kohteelle on hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan ”ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun”. Kuulemismenettelyn kohteen kannanottojen tai vaatimusten noudattaminen ei kuitenkaan ole päätöksenteon edellytys. Myös lainsäädännön valmistelussa on kuultava sen keskeisten vaikutusten kohteita. Ehdotettu neuvotteluvelvollisuus ei olennaisesti poikkea

näistä kuulemisvelvoitteista, joskin sen soveltamisala ja tavoitteet on määritelty konkreettisemmin kuin normaalin lakisääteisen kuulemismenettelyn.

Ehdotettua yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta voidaan toisaalta pitää tavanomaista kuulemismenettelyä sisällöllisempänä. Tämä johtuu siitä, että menettelyn lakisääteisenä tavoitteena on yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saamelaiskäräjien suostumus. Tämä pyrkimys on otettava menettelyssä huomioon myös pyrkimyksenä yhteiseen ymmärrykseen suunnitellun päätöksenteon perusteista ja vaikutuksista. Ehdotetun yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvollisuutta koskevan sääntelyn taustalla ovat osaltaan ILO-sopimuksen velvoitteet sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 27 artiklaan perustuva konsultointivelvollisuus. Niiden tarkemmasta sisällöstä ja tulkintakäytännöstä tehdään selkeä esityksen perusteluissa. Perustuslakivaliokunta on myös korostanut neuvotteluvelvollisuuden merkitystä. Ehdotetun sääntelyn arvioidaan vaikuttavan myönteisesti mahdollisuuksiin ratifioida pohjoismainen saamelaissopimus ja ILO 169 –sopimus.

Ehdotettu velvoite merkitsee vakiintunutta perustuslain tulkintaa vastaavasti, että viranomaisten tulee pyrkiä yhteistoimintaan saamelaiskäräjien kanssa, minkä lisäksi neuvottelujen tulee perustua riittävään ja merkitykselliseen tietoon (ks. myös PeVM 17/1994 vp). Neuvottelut tulisi myös käydä vilpittömästi ja molemminpuolisen arvostuksen hengessä sekä oikea-aikaisesti siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen (PeVL 27/2022 vp, s. 4). Saamelaiskäräjien selvän ja perustellun kannan vastaisia päätöksiä ja toimenpiteitä tulisi välttää, kun otetaan huomioon myös neuvottelumenettelyn tarkoituksen määrittely.

Saamelaiskäräjillä ei kuitenkaan säännösehdotuksen mukaan olisi toimivaltaa neuvottelumenettelyssä edellyttää muita neuvottelun osapuolia oikeudellisesti sitovalla tai velvoittavalla tavalla tehtävältä päätökseltä tai toimenpiteeltä tiettyä sisältöä tai estää tietynsisältöisen päätöksen tekemistä. Myöskään ILO-sopimuksessa määritelty neuvotteluvelvollisuus ei (väestönsiirtoja lukuun ottamatta) edellytä alkuperäiskansan yleistä mahdollisuutta veto-oikeuteen neuvottelujen lopputuloksen suhteen. Koska säännös määrittelee osapuolille neuvotteluvelvollisuuden, saamelaiskäräjät ei toisaalta voi omilla päätöksillään tai jättäytymällä passiiviseksi estää viranomaista päättämästä sen toimivaltaan kuuluvaa asiaa.

Säännösehdotuksessa täsmennetään lisäksi yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen kohdetta yleisesti siten, että se ”koskee saamelaisten kotiseutualueella toteutettavia tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvia sekä muita erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavia toimenpiteitä”. Velvoitteen kohteen ja alan yleinen määrittelyehdotus perustuu lähtökohdiltaan aiheellisesti saamelaisilla perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan kotiseutualueellaan olevaan kielelliseen ja kulttuuriseen itsehallintoon sen mukaan kuin lailla säädetään.

Säännösehdotukseen sisältyvän luettelon mukaan velvoitteen kohteena ovat toimenpiteet, jotka koskevat: 1) alueidenkäyttöä; 2) valtionmaan, suojelualueiden ja

erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, suojelutoimien toteuttamista, vuokrausta ja luovutusta; 3) kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä sekä valtion maa- ja vesialueilla tapahtuvaa kullanhuuhdontaa; 4) saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta; 5) luonnon monimuotoisuutta ja ilmastonmuutosta käsitteleviä toimia; 6) saamenkielisen varhaiskasvatuksen sekä saamenkielisen ja saamen kielen opetuksen kehittämistä; 7) saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamista ja kehittämistä; 8) saamelaiskäräjien resurssien ja muiden toimintaedellytysten turvaamista ja kehittämistä tai 9) muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa.

Tällaisten säännösehdotuksessa mainittujen toimenpiteiden voidaan arvioida kuuluvan yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen yleisesti määritellyn kohteen ydinalueelle. Luettelo ei siten käytännössä laajenna vaan määritelmällisesti konkretisoi velvoitteen kohteita. Luettelon 9 kohdassa on kuitenkin otettu aiheellisesti huomioon se, että kaikkia yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen ydinalueelle kuuluvia toimenpiteitä ei ole mahdollista määritellä konkreettisessa luettelossa. Olennaista on myös se, onko asia luonteeltaan ja vaikutuksiltaan edellisiin kohtiin verrannollinen.

Ehdotettuun 9 §:ään liittyvät asiallisesti myös ehdotettu 9 a § saamelaisten oikeuksien huomioimisesta viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa sekä 9 b § neuvottelu- ja yhteistoiminnassa noudatettavasta menettelystä. Säännökset täsmentävät ehdotetun 9 §:n soveltamista ja neuvottelumenettelyä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että mukaan saamelaiskäräjälain muuttamista koskevan ehdotuksen 9 §:ään sisältyvä yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskeva sääntely vahvistaisi ja täsmentäisi voimassa olevaan lakiin sisältyvää sääntelyä perustellulla ja tasapainoisella tavalla. Siinä on myös asianmukaisesti otettu huomioon perustuslain 121 §:n 4 momentissa turvatun saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon vaatimukset. Ehdotettu sääntely vastaa lisäksi sisällöllisesti Suomen kansainvälisiä velvoitteita ja neuvotteluvelvoitteen toteuttamiseen vakiintuneessa perustuslakikäytännössä kohdistuvia oikeudellisia vaatimuksia. Lakiehdotuksen 9 a ja 9 b §:ään sisältyvän sääntelyn voidaan arvioida selventävän ja helpottavan 9 §:ään perustuvan yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen soveltamista.