OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto 26.2.2024

Lainsäädäntöneuvos Yrsa Nyman

*Eduskunnan talousvaliokunnalle*

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 100/2023 vp)**

Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti seuraavan.

Nyt annettu esitys toteuttaa hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan hallituksen esitys saamelaiskäräjälaista annetaan vuoden 2023 loppuun mennessä kansliapäällikkö Pekka Timosen toimikunnan työn pohjalta yhteistoiminnassa Saamelaiskäräjien kanssa. Myös perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että saamelaiskäräjälakia koskeva esitys annetaan eduskunnalle välittömästi vaalikauden alussa.

Saamelaiskäräjien kokous on hyväksynyt viime vaalikaudella annetun esityksen, ja siinä tehdyt perusratkaisut sisältyvät tähän esitykseen. Saamelaiskäräjien kanssa on neuvoteltu tästä uudesta esityksestä, ja neuvotteluissa on saavutettu yhteisymmärrys. Saamelaiskäräjälailla toteutetaan saamelaisten perustuslakiin pohjaavaa kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa, ja esityksellä tulee olla saamelaiskäräjien hyväksyntä. Nykyinen saamelaiskäräjälaki on monin paikoin vanhentunut ja toimimaton, minkä vuoksi se tulee uudistaa.

**Esityksen muutokset verrattuna viime hallituskaudella annettuun esitykseen**

Nyt annettu esitys noudattaa Timosen toimikunnan mukaisia perusratkaisuja. Esitykseen sisältyvää yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvollisuutta on saadun palautteen johdosta kevennetty. Ehdotuksen 9 a §:stä on poistettu erilliset saamelaiskulttuurin heikentämiskiellot sekä vaikutusten arviointia koskevat säännökset. Lisäksi menettelyä yhteistoiminnasta (9 b §) on täydennetty säännöksillä, joiden tavoitteena on varmistaa asioiden sujuva käsittely erityisesti kiireellisissä asioissa. Saamelaiskäräjien tulee viranomaisen asettamaan määräpäivään mennessä ilmoittaa halukkuudesta neuvotella asiasta. Määräajan tulee olla kohtuullinen ja siinä voidaan huomioida asian kiireellisyys. Oikeusministeriö on


| Postiosoite<br>Postadress | Käyntiosoite<br>Besöksadress | Puhelin<br>Telefon | Faksi<br>Fax | S-posti, internet<br>E-post, internet |
|---|---|---|---|---|
| Oikeusministeriö<br>PL 25<br>FI-00023 Valtioneuvosto<br>Finland | Eteläesplanadi 10<br>00130 Helsinki<br>Finland | 0295 16001<br>Internat.<br>+358 295 16001 | 09 160 67730<br>Internat.<br>+358 9 160 67730 | kirjaamo.om@gov.fi<br>www.oikeusministerio.fi<br>www.justitieministeriet.fi |

neuvotellut edellä mainituista muutoksista TEM:n ja MMM:n kanssa ja lopputuloksesta on saavutettu yhteisymmärrys. Lisäksi esityksen perusteluja, erityisesti vaikutustenarviointia, on yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen osalta täydennetty.

Nyt annetussa esityksessä todetaan, että yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskevan muutoksen vaikutuksia saamelaiskäräjiin, viranomaisiin ja julkisia hallintotehtäviä hoitaviin tulee seurata viimeistään, kun laki on ollut voimassa kolme vuotta. Lakia arvioidaan siis hyvin pian sen voimaantulon jälkeen.

Esitykseen on myös lisätty saamelaiskäräjien ehdottama käräjien kokoonpanoa koskeva säännös. Lisäksi esitystä on joiltakin osin tarkistettu ja perusteluja täydennetty.

Tällä kertaa esityksen käsittelyä helpottaa se, että valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden näkemykset viime vaalikaudella annetusta esityksestä ovat tiedossa: he pitivät esityksen perusratkaisuja asianmukaisina.

**Keskeiset ehdotukset**

- Saamelaiskäräjälain 3 §:n vaaliluetteloon merkitsemisen edellytysten uudistaminen ja vaaliluettelon kokoaminen uudelleen. Jatkossa vaaliluettelon osalta on kyse vain oikeudesta äänestää ja asettua ehdolle saamelaiskäräjien vaaleissa eikä siitä, ketä voidaan pitää saamelaisena. Myös perustuslakivaliokunta on tuonut esille, ettei saamelaisille kuuluvia oikeuksia tule kytkeä yhteen 3 §:n saamelaismääritelmään (PeVM 12/2014 vp). Vaaliluetteloon merkitsemisen kriteerit vastaisivat myös Ruotsissa ja Norjassa omaksuttuja kieleen pohjautuvia lähtökohtia.
- Itsenäinen ja riippumaton muutoksenhakulautakunta toimisi ensimmäisenä muutoksenhakuasteena vaaliluetteloa koskevissa asioissa saamelaiskäräjien hallituksen sijaan.
- Viranomaisten neuvotteluvelvoitetta selkeytetään ja vahvistetaan. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei edelleenkään muodosta veto-oikeutta saamelaiskäräjille, vaan kyse on menettelysäännöksestä. Uusi säännös saamelaisten oikeuksien huomioimisesta viranomaisten toiminnassa.
- Vaalien aikatauluja ja vaalimenettelyjä parannetaan mm. helpottamalla äänestämistä saamelaiskäräjävaaleissa.
- Saamelaiskäräjien kertomus ehdotetaan jatkossa annettavaksi suoraan eduskunnalle.
- Saamelaiskäräjät ehdotetaan lisättäväksi rikoslain virkarikoksia koskevaan sääntelyyn.

Suomen perustuslain mukaan saamelaisilla on kotiseutualueellaan kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto. Saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa.

Voimassa oleva saamelaiskäräjälaki tuli voimaan vuoden 1996 alussa. Lain säätämisen yhteydessä esitettiin, että saamelaisten kulttuuri-itsehallinto olisi dynaamista ja saamelaiset voisivat itse kehittää sitä (HE 248/1994 vp). Saamelaiskäräjälakia on pyritty uudistamaan jo neljän hallituskauden aikana, koska laki on monelta osin vanhentunut, paikoin epäselvä ja avoin ristiriitoja aiheuttaneille tulkinnoille. Edelleen alkuperäiskansoja koskeva kansainvälinen oikeus on kehittynyt huomattavasti lain voimaantulon jälkeen. Erityisen tärkeä lain uudistaminen on sen takia, että Suomen on todettu loukkaavan sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta että YK:n rotusyrjinnän vastaista sopimusta saamelaiskäräjien vaaliluetteloa koskevissa asioissa. Ratkaisuissa viitataan saamelaisten itsemääräämisoikeuteen ja siihen, että alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään ja jäsenyydestään.

Esityksen toteutuessa Suomen lainsäädännön arvioidaan olevan sopusoinnussa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa ja ottavan huomioon kansainvälisen oikeuden tasolla tapahtuneen kehityksen.

Esityksen yleisenä tavoitteena on turvata saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen ja parantaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä. Esitys edistää perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisesti saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa sekä saamelaisten perustuslain 17 § 3 momentin mukaista oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi esitys edistää perustuslain 22 §:n mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista. Esityksen tavoitteena on myös huomioida kansainvälinen alkuperäiskansaoikeus, joka on kehittynyt viime vuosina muun muassa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta vahvemmin tukevaksi. Perustuslain säännösten tulkinnassa tulee huomioida Suomen kansainväliset velvoitteet, mukaan lukien kansainvälisten sopimusvalvontaelinten linjaukset sopimusvelvoitteiden tulkinnasta.

Kiireellisimpänä tavoitteena on korjata nykytilanne lain 3 §:n osalta, koska YK:n ihmisoikeuskomitea on todennut Suomen loukkaavan KP-sopimuksen velvoitteita. Ihmisoikeuskomitean 1.2.2019 julkaisemien ratkaisujen mukaan Suomi on loukannut KP-sopimusta saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa. Komitea kehotti Suomea tarkistamaan erityisesti lain 3 §:ää, mutta lisäksi komitea suositteli Suomea toteuttamaan kaikki tarvittavat toimet estääkseen vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa. Komitea painotti saamelaisten itsemääräämisoikeutta asemansa ja yhteisönsä jäsenyyden osalta. Suomi on loukannut myös YK:n rotusyrjinnän vastaista sopimusta vaaliluetteloa koskevissa asioissa.

Talousvaliokunnan ilmoituksen mukaan se käsittelee asiaa toimialansa näkökulmasta ja pyytää lausuntoa erityisesti elinkeinon harjoittamisen sekä yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskevan sääntelyn, erityisesti 1. lakiehdotuksen 9, 9 a ja 9 b §:n osalta. Tämän vuoksi lausunnossa keskitytään ehdotettuihin 9, 9 a ja 9 b §:iin.

## Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite (9, 9 a ja 9 b §)

Ehdotetut muutokset verrattuna vuonna 2022 annettuun esitykseen (HE 274/2022 vp):

9 §

*Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite*

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 koskee saamelaisten kotiseutualueella toteutettavia tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvia sekä muita erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavia toimenpiteitä, 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; taikka
9) muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa.

9 a §

*Saamelaisten oikeuksien huomioon ottaminen viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa*

Viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien tulee 9 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä suunnitellessaan ja toteuttaessaan käytettävissä olevin keinoin:

1) edistää saamen kielten ylläpitämistä ja kehittämistä sekä saamelaisten oikeutta ja edellytyksiä ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan; ja
2) vähentää toimenpiteistään aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia saamen kielille sekä saamelaisten oikeudelle ja edellytyksille ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan.

~~Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat eivät saa toimenpiteellään aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, ellei toimenpiteelle ole perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia painavan yhteiskunnallisen tarpeen toteuttamisessa. Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat eivät saa aiheuttaa huomattavaa haittaa alkuperäiskansa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan.~~

~~Toimenpiteiden mahdollisten haittavaikutusten tunnistamiseksi viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien on arvioitava toimenpiteen vaikutuksia saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeino-jaan. Arvioinnissa on otettava huomioon eri viranomaisten toiminnan ja eri aikoina tehtyjen toimenpiteiden yhteisvaikutukset.~~

9 b §

*Menettely yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa*

Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat ilmoittavat saamelaiskäräjille mahdollisimman pian aloittaessaan työskentelyn 9 §:ssä tarkoitetuissa asioissa. Jos kyse on jatkuvaluonteisesta toiminnasta, ilmoitus on tehtävä hyvissä ajoin ennen neuvotteluiden järjestämistä. Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat ilmoittavat saamelaiskäräjille, mihin määräpäivään mennessä saamelaiskäräjien tulee ilmoittaa halukkuudesta neuvotella asiasta. Määräajan tulee olla kohtuullinen ja siinä voidaan huomioida asian kiireellisyys.

Tilaisuuden käyttämättä jättäminen ei estä viranomaista tai julkista hallintotehtävää hoitavaa jatkamasta asian käsittelyä.

Saamelaiskäräjillä on oikeus saada kirjallinen selvitys asiasta mukaan lukien 9 a §:ssä tarkoitetuista seikoista ja niihin liittyvistä suunnitelmista ennen neuvotteluja. Saamelaiskäräjille tulee varata kohtuullinen aika valmistautua neuvotteluihin. Yhteistoiminta tulee käynnistää ja neuvottelut käydä vilpittömin mielin ja oikea-aikaisesti niin, että asian lopputulokseen on mahdollisuus vaikuttaa ennen asian ratkaisemista.

Käydyistä neuvotteluista on laadittava pöytäkirja. Pöytäkirjaan kirjataan osapuolten näkemykset asiasta sekä neuvottelujen lopputulos.

Edellä mainittujen muutosten tavoitteena on selkiyttää ja keventää sääntelyä. Lisäksi yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskevia perusteluja, mm. vaikutustenarviointia, on täydennetty.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskevan sääntelyn tarkoituksena on kansainvälisten toimielinten kannanottojen mukaisesti vahvistaa saamelaiskäräjien oikeutta osallistua ja myötävaikuttaa päätöksentekoon saamelaisia erityisesti koskevissa asioissa vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen mukaisesti ja tukea siten saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista. Ehdotettu 9 § ei tarkoita, että saamelaiskäräjillä olisi neuvotteluissa yleistä veto-oikeutta. Esimerkiksi YK:n ihmisoikeuskomitea on Suomelle antamissaan loppupäätelmissä KP-sopimuksen noudattamisesta vuonna 2021 kehottanut kiirehtimään saamelaiskäräjälain muuttamista, erityisesti lain 3 § ja 9 §:n osalta, ottaen huomioon vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate, tavoitteena kunnioittaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta. Myös perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaan neuvottelut tulisi käydä vilpittömästi ja molemminpuolisen arvostuksen hengessä sekä oikea-aikaisesti siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen (PeVL 27/2022 vp).

Ehdotetun 9 §:n 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. Muotoilu vastaa pitkälti pohjoismaisen saamelaissopimuksen määräystä, jossa on pyritty huomioimaan vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta (artikla 17: ”Valtio neuvottelee saamelaiskäräjien kanssa säädettäessä lakeja, tehtäessä päätöksiä sekä ryhdyttäessä muihin toimiin,

joilla voi olla erityistä merkitystä saamelaisille. Neuvottelut käydään hyvässä hengessä, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys Saamelaiskäräjien kanssa tai saada Saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Valtiot ilmoittavat Saamelaiskäräjille mahdollisimman pian aloittaessaan työskentelyn tällaisissa asioissa.”). Lisäksi ehdotetaan uutta menettelysääntöä (9 b §), jolla pyritään varmistamaan, että muun muassa vilpittömyyttä ja oikea-aikaisuutta koskevat vaatimukset huomioidaan. Norjassa on vuonna 2021 ja Ruotsissa on vuonna 2022 hyväksytty konsultaatiota koskeva laki, jossa pohjoismaisen saamelaissopimuksen määräys on otettu lähtökohdaksi. Varsinaisen neuvotteluvelvoitteen lisäksi laeissa säädetään yksityiskohtaisesti menettelystä.

Ehdotetun 9 §:n perusteluissa todetaan, että vaatimus neuvotella pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys tai saada saamelaiskäräjien suostumus ei kuitenkaan merkitse sitä, että saamelaiskäräjillä olisi oikeus omilla päätöksillään tai esimerkiksi jättäytymällä passiiviseksi estää viranomaista päättämästä sen toimivaltaan kuuluvaa asiaa. Lisäksi todetaan, että pyrkimys saavuttaa yksimielisyys tai saada saamelaiskäräjien suostumus ei merkitse myöskään sitä, että yksimielisyys tai suostumus olisi aina saavutettavissa. Todetaan myös, että neuvottelujen kohteena olevasta asiasta päättää neuvottelujen jälkeen asianomainen viranomainen lailla säädetyn toimivaltansa nojalla, mistä päätöksestä useimmiten on mahdollista valittaa tuomioistuimeen. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia minkään viranomaisen toimivaltasäännöksiin.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite on menettelyä koskeva säännös. Ehdotetun 9 §:n perusteluissa tuodaan esille, että saamelaiskäräjillä ei olisi neuvotteluissa yleistä veto-oikeutta, vaikka yksimielisyys tai suostumus onkin neuvottelujen tavoitteena. Neuvottelut päättyvät joko yksimielisyyden saavuttamiseen, suostumukseen tai siihen, ettei yksimielisyyttä ole keskusteluja jatkamallakaan mahdollista saavuttaa tai suostumusta saada. Neuvotteluja jatketaan niin kauan kuin osapuolet arvioivat, että on mahdollista saavuttaa yksimielisyys asiasta. Viranomaisten velvoitteesta huomioida saamelaisten oikeudet säädetään tarkemmin ehdotetussa 9 a §:ssä. Viranomaisten tulee huomioida saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet myös siinä tapauksessa, että tietystä asiasta ei jostakin syystä käydä 9 §:n mukaisia neuvotteluja.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perusteltuna säilyttää säännöksen esimerkkiluettelo yhteistoimintavelvoitteen piiriin kuuluvista asioista (PeVM 12/2014 vp). Kyseistä luetteloa on jossain määrin päivitetty ja täydennetty verrattuna voimassa olevan lain säännökseen. Esimerkiksi luonnon monimuotoisuutta ja ilmastonmuutosta käsittelevillä toimilla voi olla erityinen vaikutus saamelaisiin, muun muassa mahdollisuuksiin harjoittaa perinteisiä elinkeinoja. Saamelaiskulttuuri on erityisen haavoittuvainen ilmastonmuutokselle, sillä perinteinen saamelaiskulttuuri on kytköksissä arktiseen luontoon. Ilmasto lämpenee arktisilla alueilla huomattavasti nopeammin kuin muualla maailmassa. Kuten HE:ssa tuodaan esille, voisi neuvotteluvelvoite syntyä varsinaisen ilmastolainsäädännön valmistelun lisäksi esimerkiksi kuntien valmisteltavien saamelaisten kotiseutualueelle kohdistuvien ilmastosuunnitelmien tai erilaisten sektorilainsäädäntöön tai hallitusohjelmaan perustuvien ilmastostrategioiden tai –hankkeiden kautta. Lakihankkeisiin liittyen perustuslakivaliokunta on

todennut, että lainsäädännöllä tulisi myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä vahvistaa saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan (PeVL 5/2017 vp, s. 7).

Saamelaisten kotiseutualueen viranomaisten ja kuntien osalta ehdotettu muutos ei aiheuttaisi merkittäviä muutoksia ottaen huomioon, että kotiseutualueen viranomaisilla on jo voimassa olevan saamelaiskäräjälain 9 §:n nojalla velvoite neuvotella saamelaiskäräjien kanssa laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä. Esimerkiksi saamenkielinen ja saamen kielen opetus, kunnan saamenkieliset palvelut ja maankäyttö voidaan jo voimassa olevan lain nojalla katsoa kuuluvan neuvotteluvelvoitteen piiriin. Ehdotetun 9 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille, että yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteessa ei ole kyse saamelaiskäräjien veto-oikeudesta. Voimassa olevan neuvotteluvelvoitteen tulkinnassa tulee huomioida kansainvälisessä oikeudessa kehittynyt vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, tulisi neuvotteluja jo tällä hetkellä käydä vilpittömästi ja molemminpuolisen arvostuksen hengessä sekä oikea-aikaisesti siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen (PeVL 27/2022 vp). Kuntien ja muiden itsehallinnollista asemaa omaavien toimijoiden on niiden omasta itsehallinnollisesta asemastaan huolimatta otettava huomioon saamelaisten perustuslakiin perustuva itsehallinto. Kyse on siten itsehallinnollista asemaa nauttivien toimijoiden toiminnan ja oikeuksien yhteensovittamisesta sekä yhteistoiminnasta. Ehdotettu yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei vaikuta esimerkiksi kuntien toimivaltaan tehdä päätöksiä niiden toimialaan kuuluvissa asioissa. Tietyn toimijan lakiin perustuva itsehallinto ei kuitenkaan oikeuta jättämään huomioon ottamatta saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana ja saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa.

Perinteisiä saamelaisia elinkeinoja harjoitetaan lähinnä saamelaisten kotiseutualueella, minkä vuoksi kyse ei tältä osin ole kovin suuresta muutoksesta. Esimerkiksi Metsähallitus neuvottelee jo tällä hetkellä maankäytöstä saamelaisten kotiseutualueella. Oikeusministeriö pitää Metsähallituksen viime hallituskaudella antamaa lausuntoa eduskunnalle merkille pantavana- Metsähallituksen mukaan ehdotus selkeyttää neuvottelumenettelyjä. Edelleen Metsähallitus katsoo, ettei ehdotettu muutos vaikuttaisi Metsähallituksen toimintaan:

> ”Säännöstä viranomaisten neuvotteluvelvoitteesta ehdotetaan uudistettavaksi yhteistyötä aiempaa enemmän painottavaksi yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeksi. Sääntelyn tarkoituksena on täyttää myös niin sanotun vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen asettamat vaatimukset. Metsähallitus katsoo, että lakiesitys selkeyttää neuvottelumenettelyjä. Metsähallituksen toiminnassa luonnonvaroja koskevien toimenpiteiden kokonaissuunnittelu tapahtuu luonnonvarasuunnitelmassa (LVS). Myös lakisääteiset erämaa-alueiden ja kansallispuistojen hoito- ja käyttösuunnitelmat ovat keskeisiä. Näissä Metsähallitus jo nykyisin käytännössä toteuttaa neuvotteluvelvoitetta pyrkien saavuttamaan yhteisymmärryksen tai suostumuksen laajakantoisille ja merkittäville toimenpiteille.

> Metsähallitus myös käyttää Akwé: Kon -menettelyä kaikkien saamelaisten kotiseutualueen suojelu- ja erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien laadintaan sekä Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelman laadintaan.
>
> Metsähallitus katsoo, että se on jo nykyisellään toteuttanut lakiesityksen tarkoittamaa neuvotteluvelvoitetta niissä asioissa, joilla on erityinen merkitys saamelaisille. Metsähallitus on kuitenkin linjannut, että yksittäiset ratkaisut, kuten yksittäisten henkilöiden tai yritysten luvat eivät kuulu neuvotteluvelvoitteen piiriin. Kuitenkin yksittäisten ratkaisujen pohjaksi laadituista yleisistä periaatteista tai linjauksista käydään neuvottelut.
>
> Metsähallituksen mielestä on hyvä, että Saamelaiskäräjille varataan riittävät resurssit yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen toteuttamiseen. Yksinomaan Metsähallituksella saattaa olla vuosittain kymmeniä 9 §:n neuvotteluja Saamelaiskäräjien kanssa. Riittävät resurssit varmistavat sen, että asioiden käsittely etenee viranomaisissa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.”

Ehdotetun 9 §:n sanamuodosta ja esityksen perusteluista käy ilmi, että kyse ei ole veto-oikeudesta, eikä ehdotettu säännös edellytä yhteisymmärrykseen pääsemistä tai suostumuksen saamista. Viranomaisten toimivaltasäännöksiä ei ehdoteta muutettavan, eli viranomainen päättää jatkossakin siitä, missä määrin se huomioi saamelaiskäräjien näkemyksiä. Viranomaisten tulee jo tällä hetkellä turvata alkuperäiskansa saamelaisten oikeudet riippumatta siitä, neuvotellaanko jostain tietystä asiasta saamelaiskäräjien kanssa vai ei. Monessa asiassa syntyy tilanteita, joissa ei ole mahdollista turvata samanaikaisesti kaikkia perusoikeuksia täysimääräisesti. Näissä tilanteissa on tarpeen suorittaa ns. perusoikeuspunnintaa. Lakihankkeissa tulee huomioida perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet. Menettelysäännöksen muotoilusta ei voi vetää johtopäätöksiä viranomaisten tulevien päätösten sisällöstä. Tämän vuoksi ei ole myöskään mahdollista arvioida 9 § kokonaisuuden vaikutuksia esimerkiksi tietyn elinkeinonharjoittamisen edellytyksiin.

Säännöksessä saamelaisten oikeuksien huomioimisesta viranomaisten toiminnassa (9 a §) tarkennettaisiin, miten viranomaisten tulisi käytännössä huomioida saamelaisten perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin perustuvat velvoitteensa saamelaisten oikeuksista. Kyseisten toimijoiden tulee ottaa huomioon saamelaisten oikeudet myös siinä tapauksessa, että tietystä asiasta ei jostakin syystä käydä 9 §:n mukaisia neuvotteluja. Kuten edellä on tuotu esille, on kyseistä säännöstä kevennetty huomattavasti verrattuna viime hallituskaudella annettuun esitykseen. Ehdotettu 9 a § saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta viranomaisten toiminnassa saattaa osaltaan vähentää tarvittavien neuvottelujen määrää, jos viranomaiset yhä paremmin oma-aloitteisesti ottavat saamelaisten oikeudet huomioon omassa toiminnassaan.

Neuvotteluvelvoitteen täyttyminen edellyttää, että viranomainen tarjoaa saamelaiskäräjille mahdollisuuden neuvotella. Jos saamelaiskäräjät ei kohtuullisessa ajassa vastaa viranomaisten yhteydenottoihin tai saavu neuvotteluihin/toimita materiaalia, voi viranomainen edetä hankkeen

kanssa. Aikataulu riippuu hankkeesta ja sen kiireellisyydestä. Viranomaisen tulee kuitenkin suunnitella oma toimintansa siten, että neuvottelut otetaan aikataulussa huomioon.

Ottaen huomioon, että neuvotteluvelvoite kohdistuu viranomaiseen, voi viranomainen viime kädessä päättää siitä, missä vaiheessa neuvottelut mahdollisesti päätetään tuloksettomina. Asian kiireellisyys voi joissakin tapauksissa rajoittaa neuvottelujen määrää, vaikka neuvotteluvelvoite olisi huomioitu asian valmistelun suunnittelussa. Asian kiireellisyys voi johtua esimerkiksi siitä, että toisen perusoikeuden turvaaminen edellyttää kiireellisiä toimia.

Uuden säännöksen myötä neuvotteluiden määrä todennäköisesti kasvaa ja neuvottelut edellyttävät aiempaa syvällisempää perehtymistä ja parempaa reagointikykyä saamelaiskäräjiltä. Ehdotettu tavoite yhteisymmärryksen tai suostumuksen saavuttamisesta saattaa edellyttää aiempaa useammin myös sitä, että saman asian ääreen kokoonnutaan useammin kuin kerran. Neuvotteluiden piiriin tulevien asioiden määrän laajeneminen edellyttää osaamista erilaisissa kysymyksissä.

Vuonna 2020 saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluita käytiin 36 kappaletta, mikä määrä on jo ollut korkea saamelaiskäräjien resursseihin nähden. Vuonna 2021 neuvottelujen määrä oli 41 ja vuonna 2022 vastaava määrä oli 37. Ehdotetulla muutoksella ei pyritä lisäämään neuvottelujen määrää mahdollisimman paljon tai vaikuttamaan siihen, että mahdollisimman moni eri toimija kävisi neuvotteluja saamelaiskäräjien kanssa. Muutoksen tavoitteena on varmistaa, että saamelaiskäräjät saamelaisten edustajana pääsee osallistumaan saamelaisiin erityisesti vaikuttavien asioiden käsittelyyn. Oletettavaa on, että saamelaiskäräjät jatkossakin priorisoi neuvottelujen käymistä lainvalmisteluhankkeissa, saamelaisten kotiseutualueen maankäyttöön ja luonnonvarojen käyttöön liittyvissä asioissa sekä asioissa, jotka vaikuttavat esimerkiksi saamenkielisiin palveluihin sekä saamenkieliseen ja saamen kielen opetukseen. Nämä asiat ovat jo voimassa olevan lain nojalla pitkälti neuvotteluvelvoitteen piirissä.

Oikeusministeriö toteaa, että neuvottelujen käyminen ja 9 a §:n tarkemmat velvoitteet edistävät sitä, että saamelaisten oikeuksia huomioidaan asioiden suunnitteluvaiheessa. Tällä pyritään varmistamaan, että viranomaiset toimivat mm. perus- ja ihmisoikeusvelvoitteidensa mukaisesti ja että saamelaisten oikeus vaikuttaa heitä koskeviin asioihin toteutuu. Viime aikaiset oikeustapaukset (esim. Norjan korkeimman oikeuden ratkaisu Fosen -asiassa, KKO:n ja Lapin käräjäoikeuden kalastusasiat) osoittavat, kuinka tärkeää on huomioida ja arvioida vaikutuksia saamelaisten oikeuksiin toimenpiteiden valmisteluvaiheessa. Oikeuksien vaatiminen oikeusteitse, kun oikeudenloukkauksia on jo tapahtunut, on kallista ja kohtuutonta kaikille osapuolille ottaen huomioon mm. viranomaisten velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

**Lopuksi**

Viranomaisten neuvotteluvelvoitteen uudistuksella pyritään vahvistamaan saamelaiskäräjien oikeutta osallistua ja myötävaikuttaa päätöksentekoon saamelaisia erityisesti koskevissa asioissa.

Oikeusministeriö kiinnittää erityistä huomiota siihen, että yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite on menettelysäännös, jonka avulla pyritään varmistamaan alkuperäiskansa saamelaisten osallistumisoikeuksien turvaamista Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti. Menettelysäännöksen muotoilun perusteella ei ole mahdollista arvioida sitä, minkälaisia päätöksiä viranomaiset tulevaisuudessa tekevät. Tämä riippuu mm. siitä, minkälaisia hankkeita viranomaisissa tulee vireille ja ottavatko viranomaiset omassa toiminnassaan huomioon saamelaisten oikeudet. Esimerkiksi elinkeinojen harjoittamisedellytykset riippuvat ennen kaikkea viranomaisten päätösten sisällöstä, ei siitä, onko asioiden valmisteluvaiheessa käyty neuvotteluja saamelaiskäräjien kanssa. Viranomaisilla on velvollisuus huomioida saamelaisten oikeudet riippumatta siitä, käydäänkö tietyssä asiassa neuvotteluja saamelaiskäräjien kanssa vai ei. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia viranomaisten toimivaltasäännöksiin, eli viranomainen voi jatkossakin tehdä myös sellaisia päätöksiä, jotka saamelaiskäräjät vastustaa.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että uuden sääntelyn toimivuutta seurataan tarkkaan ja mahdollisesti havaittuihin epäkohtiin tulee puuttua. Esityksen kirjauksia lain seurannasta ja toimivuuden arvioinnista on tarkennettu. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että saamelaiskäräjälakia kehitetään jatkossakin.