Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

27.2.2024

Ympäristöministeriö
lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi

Eduskunnan talousvaliokunnalle,

HE 100/2023 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 100/2023 vp laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta. Ympäristöministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

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.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Ympäristöministeriö keskittyy lausunnossaan erityisesti lain uudistettuun yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeseen. Ympäristöministeriö pitää yleisesti selkeyttävänä ehdotettua kokonaisuutta, joka muodostuu ehdotetun saamelaiskäräjälain yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteesta, säännöksestä saamelaisten oikeuksien huomioimista viranomaisten toiminnassa sekä yhteistoimintaa ja neuvotteluja koskevasta menettelysäännöksestä (ehdotetut pykälät 9, 9 a ja 9 b).

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 viimeaikaisia kehityssuuntia; esimerkiksi uudessa luonnonsuojelulaissa (9/2023) 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.

Ehdotus laajentaisi jossain määrin nykyisen 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 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.

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. 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.

Ehdotetun 9 a säännöksen 1 momentin 1 ja 2 kohtien mukaan viranomaisen tai muun julkisia hallintotehtäviä hoitavan tulisi 9 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä suunnitellessaan ja toteuttaessaan käytettävissä olevin keinoin toisaalta edistää saamelaisten oikeuksien toteutumista ja toisaalta estää toimenpiteestä johtuvia kielteisiä vaikutuksia saamelaisten oikeuksien toteutumiselle. Ympäristöministeriö pitää ehdotusta kannatettavana. 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 kiinnittää huomiota siihen, että aiempaan ns. Timosen toimikunnan mietintöön sisältynyt 9 a pykälä sisälsi myös saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoja sekä vaikutustenarviointia koskevia säännöksiä. Nyt käsillä olevan ehdotuksen mukaan nämä momentit on jätetty 9 a pykälästä pois ”kompromissina ja säännöksen keventämiseksi”. Ympäristöministeriö on aiemmissa kannanotoissaan saamelaiskäräjälain kehittämisestä pitänyt kannatettavana sen selvittämistä, että saamelaiskäräjälakiin sisällytettäisiin yleinen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva heikentämiskielto. Jo tällä hetkellä lainsäädännön perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta on velvoittava, mutta yleisellä säännöksellä tilannetta olisi voitu selkeyttää ja edistää myös hallintotoiminnan läpinäkyvyyttä. Ympäristöministeriö on niin ikään pitänyt heikentämiskiellon osalta kannatettavana pyrkimystä harmonisointiin, jotta saamelaisten oikeuksien toteutuminen olisi mahdollisimman yhdenmukaista erityislainsäädännössä.

Ympäristöministeriö pitää hyvänä, 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.