OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto 11.3.2024

Lainsäädäntöneuvos Yrsa Nyman

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Oikeusministeriön vastine asiassa HE 100/2023 vp

Talousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä vastinetta valiokunnan saamiin asiantuntijalausuntoihin, erityisesti alla oleviin kysymyksiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa tuodaan esiin ehdotuksen mukaiseen yhteistyö- ja neuvotteluvelvoitteeseen liittyviä kysymyksiä (9 §, 9a § ja 9 b§). Valiokunta pyytää oikeusministeriötä ottamaan kantaa TEM:n lausunnossa esitettyihin näkökohtiin ja erityisesti koskien 9 §:n mukaisen neuvotteluvelvoitteen laajentamista sekä 9 b §:n 3 momenttiin liittyvää huomiota, jonka mukaan saamelaiskäräjien ohella kaikille neuvotteluosapuolille tulisi varata kohtuullinen aika neuvotteluihin valmistautumista varten.

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa lausunnossaan huomiota neuvotteluvelvoitteen laajentamiseen ja toteaa, että se voisi jatkossa koskea esimerkiksi valtioneuvoston strategioita.

Oikeusministeriö toteaa, että valtioneuvoston strategiat voivat jo voimassa olevan lain nojalla olla neuvotteluvelvoitteen piirissä, jos kyse on laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa. Kynnys neuvottelujen käymiseen ehdotetaan jossain määrin madallettavan, mikä voi tuoda useampi strategia neuvotteluvelvoitteen piiriin. Tämä on syytä huomioida hankkeiden suunnittelussa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota 9 b §:n säännöksiin, joiden tavoitteena on varmistaa, että neuvottelut etenevät aikataulussa. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan mm. seuraavaa: ”Ottaen huomioon, että neuvotteluvelvoite kohdistuu viranomaiseen, voi viranomainen viime kädessä päättää siitä, missä vaiheessa neuvottelut mahdollisesti päätetään tuloksettomina. Asian kiireellisyys voi

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

joissakin tapauksissa rajoittaa neuvottelujen määrää, vaikka neuvotteluvelvoite olisi huomioitu asian valmistelun suunnittelussa.”

Ehdotetun 9 b §:n 3 momentin mukaan saamelaiskäräjille tulee varata kohtuullinen aika valmistautua neuvotteluihin. Perusteluissa tuodaan esille, että saamelaiskäräjillä tulee olla mahdollisuus käsitellä asiaa omissa toimielimissään asian laadun mukaan. Asian laatu ja kiireellisyys vaikuttaisi siihen, minkälaista aikaa voitaisiin pitää kohtuullisena. Laaja-alaisen ja pitkää suunnittelua vaativan toimenpiteen osalta valmistautumisaika olisi pitempi. Laajakantoisissa asioissa saamelaiskäräjälaki saattaa edellyttää asian käsittelyä saamelaiskäräjien kokouksessa, mikä vie aikaa. Saamelaiskäräjille varattava valmistautumisaika neuvotteluihin yllättävässä ja kiireellisiä toimenpiteitä vaativassa asiassa voisi olla hyvinkin lyhyt.

Edellä mainitun säännöksen tarkoituksena on varmistaa ns. vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (FPIC) periaatteen mukaisesti sitä, että alkuperäiskansalle tarjotaan aikaa ennen neuvotteluja tiedon omaksumiseen, ymmärtämiseen ja analysointiin sekä omien päätöksentekoprosessien toteuttamiseen. Jotta neuvottelun tarkoitus toteutuisi, tulee molemmilla neuvotteluosapuolilla olla riittävän kattavat tiedot neuvottelujen kohteena olevasta asiasta ja suunnitellun toimenpiteen vaikutuksista. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 17/1994 vp) todennut, että viranomaisen on huolehdittava siitä, että saamelaiskäräjät saa riittävän ajan perehtyä neuvottelukysymykseen ja että neuvottelutilanne muodostuu muutoinkin saamelaisten edustuselimen kannalta kohtuulliseksi.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi nimenomaan saamelaiskäräjille annettavasta ajasta valmistautua neuvotteluihin, koska asiasta valmisteluvastuussa oleva viranomainen tuntee asian valmiiksi. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen taustalla olevan FPIC periaatteen yhtenä tavoitteena on varmistaa, että neuvotteluosapuolet ovat tasavertaisessa asemassa mm. käytettävissä olevan tiedon osalta. Mikäli ensimmäisessä neuvottelutilanteessa ei löydetä yhteisymmärrystä tai viranomainen ei suoralta kädeltä voi ottaa kantaa saamelaiskäräjien ehdotuksiin, voidaan neuvotteluja jatkaa.

Viranomainen voi tarjota saamelaiskäräjille myös mahdollisuuden toimittaa kantojaan viranomaisen tietoon jo ennen neuvotteluita, jolloin viranomainen voi valmistautua neuvotteluihin paremmin. Näkemysten toimittaminen ennakkoon ei välttämättä kaikissa tilanteissa kuitenkaan ole mahdollista.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lausunnossaan huomiota saamelaiskäräjälain ja laajan sektorilainsäädännön väliseen suhteeseen. Talousvaliokunta pyytää oikeusministeriön vastausta siihen, miten tämä kysymys on otettu saamelaiskäräjälain valmistelussa huomioon ja miten varmistetaan, että saamelaiskäräjälaki ja saamelaisten oikeuksia koskevia säännöksiä sisältävät sektorikohtaiset lainsäädännöt muodostavat johdonmukaisen ja toimivan kokonaisuuden.

Kysymys saamelaiskäräjälain ja sektorilainsäädännön välisestä suhteesta koskee alkuperäiskansa saamelaisten osallistumisoikeuksia ja kuulemista. Neuvottelumenettely on tavanomaista lausunto- ja kuulemismenettelyä pidemmälle menevä muoto osallistua viranomaisen päätettävien asioiden valmisteluun. Neuvottelut on siksi käytävä sellaisistakin ehdotetussa säännöksessä tarkoitetuista

asioista, joista saamelaiskäräjille on jonkin erityislainsäädännössä olevan säännöksen mukaan varattava tilaisuus antaa lausunto tai tulla muutoin kuulluksi. Esityksen perusteluissa tuodaan esille seuraava:

”Myös erityislainsäädäntöön sisältyy saamelaiskäräjien kuulemista koskevia säännöksiä (katso esityksen s. 32-33). Jos erityislainsäädännössä on säädetty pidemmälle menevästä menettelystä, sitä on noudatettava. Muualla lainsäädännössä oleva velvoite pyytää saamelaiskäräjiltä lausunto tietyssä asiassa ei poistaisi viranomaisen velvoitetta neuvotella saamelaiskäräjien kanssa, jos saamelaiskäräjät katsoo, ettei lausuntomenettely riitä turvaamaan saamelaisten oikeuksia. Viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien velvoite neuvotella saamelaiskäräjien kanssa ei vaikuttaisi niiden muuhun lainsäädäntöön perustuviin velvoitteisiin neuvotella muiden toimijoiden kanssa. Esimerkiksi poronhoitolain 53 §:n mukaan valtion viranomaisten on neuvoteltava asianomaisen paliskunnan edustajien kanssa suunnitellessaan valtion maita koskevia, poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä. Poronhoitoon liittyvissä asioissa viranomainen voisi asianomaisten kanssa pohtia, olisiko viranomaisen tarkoituksenmukaista käydä yhteisneuvottelut sekä saamelaiskäräjien että paliskuntien kesken. Ehdotetusta yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteesta huolimatta viranomaisten tulee jatkossakin yleisten kuulemiskäytäntöjen mukaisesti huomioida muitakin saamelaisia toimijoita, kuten paikallisia kansalaisjärjestöjä.”

Saamelaiskäräjälain 9 § kokonaisuus sisältää toisin sanoen yleissäännöksiä. Siltä osin, kun sektorilainsäädännössä on pidemmälle meneviä vaatimuksia esimerkiksi saamelaiskäräjien osallistamisesta asian valmisteluun, niitä säännöksiä tulee noudattaa. Lainkirjoittajan opas (http://lainkirjoittaja.finlex.fi/12-yleislait-ja-eraat-yleiset-saantelyt/12-2/?q=edellytt%C3%A4%C3%A4%20painavaa#jakso-12-2-7) sisältää tietoa yleislain ja erityislain välisestä suhteesta. Erityislainsäädäntö sisältää erityisesti laajempia velvoitteita, kuten vaikutustenarviointiin liittyviä velvoitteita tai saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoja. Näiden osalta ei ole päällekkäisyyttä nyt ehdotetun saamelaiskäräjälain säännösten kanssa.

Miten ehdotus vaikuttaa yritystoimintaan ja investointeihin sekä niiden ennustettavaan toimintaympäristöön ja aikatauluihin (esim. luvitukseen, kaavoitukseen, tie- ja reittilinjaukset)?

Saamelaisten kotiseutualueella toimivat viranomaiset ovat voimassa olevan saamelaiskäräjälain mukaan velvollisia neuvottelemaan saamelaiskäräjien kanssa tietyissä merkittävissä ja laajakantoisissa asioissa. Neuvotteluita käydään jo tällä hetkellä muun muassa maankäyttöön kuten kaavoitukseen, luonnonvarojen käyttöön ja saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin liittyvissä asioissa. Ehdotettujen muutosten johdosta kynnys käydä neuvotteluja olisi jonkun verran matalampi. Saamelaisten kotiseutualueen viranomaisten tulee siis jo tällä hetkellä huomioida neuvotteluvelvoite ja sen edellyttämä aika asioiden valmistelussa ja hankkeiden suunnittelussa, vaikka kaikista neuvotteluvelvoitteen piiriin kuuluvista asioista ei lopulta neuvotella mm. saamelaiskäräjien rajallisista resursseista johtuen. Nyt ehdotettu 9 b § sisältää tarkempia säännöksiä, joiden tavoitteena on varmistaa asioiden sujuva eteneminen aikataulujen puitteissa.

Viranomaisen ja julkisia hallintotehtäviä hoitavan tulee huomioida neuvotteluvelvoite myös kiireellisten ja määräaikoihin sidottujen asioiden suunnitteluprosessissa, mutta erityisesti ennakoimattomissa kiireellisissä asioissa voidaan edellyttää nopeaa toimintaa myös saamelaiskäräjiltä. Tilaisuuden käyttämättä jättäminen ei estä viranomaista tai julkista hallintotehtävää hoitavaa jatkamasta

asian käsittelyä (9 b § 2 mom.). Ehdotettu tarkempi sääntely neuvotteluissa käytettävästä menettelystä voi edesauttaa sujuvia neuvotteluja. Moni viranomainen on toivonut tarkempaa sääntelyä tältä osin.

Ehdotettu lakimuutos ei suoraan vaikuta viranomaisten päätösten aineelliseen sisältöön. Viranomaisilla on suoraan perustuslakiin perustuva velvoite turvata saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet. Jos viranomainen tai julkisia hallintotehtäviä hoitava ehdotetun 9 a §:n mukaan oma-aloitteisesti huomioi saamelaisten oikeuksia, neuvotteluja ei välttämättä tarvita ollenkaan.

Kyse on menettelysäännöksestä, jolla ei ole suoraa vaikutusta esimerkiksi yritystoimintaan.

Miten ehdotus vaikuttaa mahdollisuuksiin edistää vihreää siirtymää esimerkiksi investoinneissa?

Ehdotetut muutokset eivät vaikuta mahdollisuuksiin edistää vihreää siirtymää. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite on menettelysäännös, jonka tavoitteena on mahdollistaa alkuperäiskansa saamelaisten osallistuminen heitä koskevien asioiden valmisteluun. Neuvottelujen kautta yhteisymmärrys viranomaisen ja saamelaisten välillä voi lisääntyä ja tätä kautta mahdollistaa sujuvampaa vihreää siirtymää. Ehdotettu sääntely ei anna saamelaiskäräjille veto-oikeutta. Riippumatta siitä, käydäänkö tietyssä asiassa neuvotteluja, tulee viranomaisten perustuslain 22 §:n mukaisesti turvata saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet. Myös vihreässä siirtymässä tulee huomioida saamelaisten oikeuksia perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisesti.

Lapin keskuskauppakamarin lausunnossa huomautetaan, että lakiesityksestä puuttuu vaikutusten arviointi yritystoiminnan ja elinkeinojen harjoittamisen näkökulmasta. Valiokunta pyytää oikeusministeriön näkemystä esitettyyn huomioon.

Esityksessä on arvioitu vaikutuksia mm. viranomaisten toimintaan. Viranomaisilla on velvoite turvata alkuperäiskansa saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet nyt ehdotetuista muutoksista ja neuvotteluvelvoitteesta riippumatta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että menettelysäännöksen muotoilusta ei voi vetää johtopäätöksiä viranomaisten tulevien päätösten sisällöstä. Tämän vuoksi vaikutusarvioiden esittäminen vahvistetun yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen vaikutuksista yrityksiin tai elinkeinojen harjoittamisedellytyksiin ei ole mahdollista laatia. Esityksen vaikutukset yritystoimintaan ovat korkeintaan välillisiä. Ehdotuksessa ei esitetä muutoksia viranomaisten toimivaltasäännöksiin ja velvoite huomioida saamelaisten oikeudet sitoo viranomaisia jo tällä hetkellä riippumatta siitä, neuvotellaanko tietyssä asiassa. Yritystoiminnan ja elinkeinojen harjoittamisedellytykset riippuvat jatkossakin erityisesti viranomaisten päätöksistä.

Miten vaaliluetteloon kuuluminen tai siitä pois sulkeminen vaikuttaa elinkeinonharjoittamisen mahdollisuuksiin? Onko niillä henkilöillä, joilla ei ole äänioikeutta, ylipäätään mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon?

Vaaliluettelomerkintä ei vaikuta yksittäisen henkilön mahdollisuuksiin harjoittaa tiettyä elinkeinoa. Saamelaisilla ei Suomessa ole yksinoikeutta harjoittaa esimerkiksi poronhoitoa.

Saamelaiskäräjät voi neuvottelujen kautta pyrkiä edistämään mahdollisuuksia harjoittaa saamelaisten perinteisiä elinkeinoja. Tästä hyötyvät oletettavasti myös suomalaiset, jotka harjoittavat kyseisiä elinkeinoja. Poronhoitoon liittyvissä asioissa viranomaisilla on poronhoitolakiin perustuva velvollisuus kuulla paliskuntia. Kalastukseen liittyvissä asioissa kuullaan yleensä myös esim. kalatalousalueiden edustajia. Monessa asiassa viranomaiset kuulevat yleisten kuulemisohjeiden mukaisesti myös järjestökenttää ja muita tahoja. Yksittäisellä henkilöllä on oikeus tulla kuulluksi hänen omassa asiassaan. Kansoille ja alkuperäiskansoille kuuluu kuitenkin itsemääräämisoikeus. Sen toteutuminen edellyttää mahdollisuutta osallistua kyseiseen alkuperäiskansaan vaikuttavien asioiden valmisteluun. YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus, johon Suomi on sitoutunut, sisältää edellä mainitun FPIC periaatteen. Julistuksen 33 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti sekä oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen. Saamelaiskäräjät päättää, kuka edustaa saamelaiskäräjiä neuvotteluissa viranomaisten kanssa. Saamelaiskäräjälain mukaan saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia, eli saamelaiskäräjillä on erityinen rooli saamelaisten virallisena edustusorganisaationa.

Onko vaaliluetteloon kuulumisella vaikutusta siihen, onko ja missä määrin henkilö on oikeutettu elinkeinonharjoittamiseen (kuten porotalouteen, maatalouteen ja matkailuyrittämiseen) liittyviin tukiin ja valtion avustuksiin esimerkiksi porotaloudesta ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain (986/2011) tai muun lainsäädännön nojalla?

Vaaliluettelomerkintä ei vaikuta mahdollisuuksiin saada em. tukia tai avustuksia. Perustuslakivaliokunta on tuonut esille, ettei saamelaisille kuuluvia oikeuksia tule kytkeä yhteen 3 §:n saamelaismääritelmään (PeVM 12/2014 vp).

Miten ehdotuksen mukaiset saamelaisten oikeudet vaikuttavat elinkeinonharjoittamiseen alueilla, jotka eivät ole saamelaisten kotiseutualuetta, mutta kuitenkin sen välittömässä läheisyydessä?

Ehdotettu yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite koskisi jatkossa koko maata. Kuten voimassa oleva 9 §, myös nyt ehdotettu 9 § sisältää avoimen luettelon aiheista, joissa neuvotteluvelvoite voi syntyä. Lain soveltaminen edellyttää jo tällä hetkellä jossain määrin harkintaa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perusteltuna säilyttää säännöksen esimerkkiluettelo yhteistoimintavelvoitteen piiriin kuuluvista asioista (PeVM 12/2014 vp).

Saamelaisten kulttuurin harjoittamismahdollisuuksien näkökulmasta saamelaisten kotiseutualue on erityisesti tärkeä. Saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella mutta sen välittömässä läheisyydessä olevalla hankkeella voi kuitenkin olla vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueella ja tätä kautta esimerkiksi saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin. Tällaisissa tilanteissa neuvotteluvelvoite voi syntyä. Perustuslaissa säädetty velvoite turvata saamelaisten oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuria, kuten perinteisiä elinkeinoja ei ole sidottu saamelaisten kotiseutualueeseen. Tästä johtuen tietystä asiasta päättävän viranomaisen tulee mm. harkita mahdollisuuksia vähentää hankkeesta aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia saamelaisten oikeuksiin. Konkreettiset vaikutukset muihin elinkeinoihin riippuvat

kuitenkin ensisijaisesti viranomaisten päätöksestä sekä saamelaisten muuhun lainsäädäntöön perustuvista oikeuksista, ei neuvotteluista.

Inarinsaamelaiset ry:n lausunnon mukaan Norjassa ja Ruotsissa vaaliluettelon ylläpitäminen toteutetaan virkamiestyönä ja todetaan, että ristiriitojen välttämiseksi myös Suomessa vaaliluettelon ylläpitäminen tulisi toteuttaa virkamiestyönä. Valiokunta pyytää oikeusministeriön näkemystä siihen, miksi Suomessa on päädytty erilaiseen ratkaisuun?

Myös Ruotsissa saamelaiskäräjien vaalilautakunta käsittelee vaaliluetteloa koskevat hakemukset (sametingslag 1992:1433). Ruotsin saamelaiskäräjälain 3 luvun 5 a §:n mukaan vaaliluetteloon merkitsemistä koskeva valitus tehdään lääninhallitukselle, jonka päätös asiassa on lopullinen. Saamelaiskäräjät on Ruotsin hallituksen alainen viranomainen.

Myös Norjan saamelaiskäräjillä on vaalilautakunta (Sametingets valgnemnd). Norjassa saamelaiskärjät on ylin vaaliviranomainen saamelaiskäräjien vaaleissa. Kuningas antaa tarkempia säännöksiä saamelaiskäräjien vaaleista. Katso tarkemmin:

https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1987-06-12-56
https://sametinget.no/politikk/politisk-organisering-og-ledelse/komiteer-rad-og-utvalg/sametingets-valgnemnd/

Suomessa saamelaiskäräjien vaalilautakunnassa asiat ratkaistaan esittelystä, eli vaalilautakunnan virkamiehet valmistelevat asiat.

Muissa lausunnoissa esitettyjä kysymyksiä tai väitteitä

Inarinsaamelaiset ry/Katajamaa: Järjestöjen osallistumisesta esityksen valmisteluun.

Nyt annettu esitys on laadittu hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti kansliapäällikkö Timosen mietinnön pohjalta yhteistoiminnassa Saamelaiskäräjien kanssa. Esitystä on valmisteltu jo kolmella edellisellä hallituskaudella ja eri tahoja on kuultu hyvin laajasti. Tällä kertaa tehtiin ainoastaan joitakin muutoksia esitykseen ja näistä on neuvoteltu saamelaiskäräjien kanssa.

Esityksen aiemman valmistelun aikana sekä eduskunnan kuulemisissa viime vuonna on kuultu eri tahoja hyvin laajasti, myös Inarinsaamelaiset ry:tä. Myös lausuntokierroksella kaikilla on ollut mahdollisuus lausua esityksestä. Lausuntoja saatiin runsaasti (lausuntoyhteenveto hankkeen nettisivuilla, https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM002:00/2020).

Lisäksi Timosen toimikunta järjesti kohdennettuja kuulemisia ja sitä edellisellä hallituskaudella järjestettiin hyvin laajoja kuulemisia. Timosen toimikunnan edeltävä valmisteleva työryhmä kuuli mm. joitakin järjestöjä, kuten Inarinsaamelaiset ry:tä. Eri tahojen näkemykset ovat siis olleet hyvin tiedossa.

Lain mukaan saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia ja saamelaiskäräjät luonnollisesti nimittää itse jäsenensä eri työryhmiin. Kysymys on enemmistöpäätöksenteosta, jolle on laissa ja käräjien työjärjestyksessä asetettu eräitä rajoituksia. Käräjien hallitus edustaa käräjien enemmistöä ja käyttää enemmistövaltaa aivan vastaavasti kuin vaikkapa Suomen hallitus on enemmistöhallitus. Kaikki saamelaiskäräjille valitut jäsenet osallistuvat jäsenten päätöksentekoon yhdenvertaisesti.

Kemin-Sompion paliskunnan lausuntoon viitaten oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei vaikuta viranomaisten poronhoitolakiin liittyviin velvoitteisiin. Lausunnossa esitetään, että ILO 169 sopimuksen 1. artiklan mukaan alkuperäiskansalla tarkoitetaan niitä henkilöitä, jotka polveutuvat siitä väestöstä, joka asutti aluetta valtaväestön saapumisen ja valtiorajojen syntymisen aikaan. Edellä mainittu väite ei pidä paikkansa. ILO 169 sopimus ei sisällä alkuperäiskansaan kuuluvan henkilön määritelmää, eikä myöskään alkuperäiskansan määritelmää. Sopimuksen 1 artikla koskee sopimuksen soveltamisalaa. Kansainvälisessä oikeudessa lähdetään siitä, että alkuperäiskansoilla itsellään on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti. Lisäksi alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen.

Oikeusministeriö yhtyy **Lapin liiton** näkemykseen siitä, että saamen kielilakia olisi perusteltua uudistaa siten, että myös kuntayhtymät voisivat hakea valtionavustusta saamen kielilain soveltamisesta aiheutuvien erityisten lisäkustannusten kattamiseksi.

Lapin liitto viittaa lausunnossaan mm. maakuntakaavaa varten laadittaviin selvityksiin. Tähän viitaten oikeusministeriö toteaa, että neuvotteluvelvoite saattaa syntyä tiettyjen selvitysten osalta jo voimassa olevan säännöksen nojalla. Jatkossa neuvotteluvelvoite voisi syntyä selvitysten osalta, jos asialla voi olla erityinen merkitys saamelaisille.

Juha Joonan lausunto sisältää harhaanjohtavia väitteitä, joista osa korjataan alla. Joona esittää esimerkiksi, että ILO 169 -sopimus sisältää myös sen, mitä alkuperäiskansaan kuuluvilla henkilöillä tarkoitetaan. Tämä ei pidä paikkansa. ILO 169 sopimus sisältää sopimuksen soveltamisalaa koskevan säännöksen. Katso tarkemmin yllä oleva vastaus.

Joonan lausunto sisältää seuraavan väitteen: ”Ruotsin saamelaiskäräjälaissa (Sametingslag 1992:1433), ei ole vastaavaa yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta. Saamelaiskäräjät ei ole Ruotsissa myöskään se taho, jolla katsotaan olevan oikeus edustaa alkuperäiskansaa maa- ja vesialueiden käyttöön liittyen.”

Väite on harhaanjohtava. Ruotsissa on 26.1.2022 hyväksytty lakiehdotus neuvotteluista saamelaisia koskevissa asioissa (2021/22:19, Lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket). Laki tuli voimaan 1.3.2022. Kyse on erillisestä laista konsultaatiovelvoitteesta. Lisäksi saamelaiskäräjälakiin on lisätty käräjien tehtävä osallistua konsultaatioihin. Ruotsin saamelaiskäräjät neuvottelee myös maa- ja vesialueiden käyttöä koskevissa asioissa. Saamelaiskäräjät edustaa lain mukaan saamen kansaa. Lain mukaan viranomaisten tulee tietyissä asioissa konsultoida myös saamelaiskyliä, joilla on oikeus harjoittaa poronhoitoa, sekä muita saamelaisia järjestöjä.

Kuten talousvaliokunta on todennut viime vuonna antamassa lausunnossaan, ehdotetut muutokset eivät tarkoita veto-oikeutta. Joonan lausunnossa kritisoidaan sellaisia säännöksiä, jotka eivät sisälly nyt annettuun esitykseen, eli lausunnonantaja on ilmeisesti lukenut vain viime hallituskaudella annettua esitystä.

Paliskuntain yhdistys viittaa paliskuntien oikeuteen tulla kuulluksi poronhoitolain mukaisissa asioissa. Hallituksen esityksessä todetaan mm. seuraavaa:

”Viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien velvoite neuvotella saamelaiskäräjien kanssa ei vaikuttaisi niiden muuhun lainsäädäntöön perustuviin velvoitteisiin neuvotella muiden

toimijoiden kanssa. Esimerkiksi poronhoitolain 53 §:n mukaan valtion viranomaisten on neuvoteltava asianomaisen paliskunnan edustajien kanssa suunnitellessaan valtion maita koskevia, poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä. Poronhoitoon liittyvissä asioissa viranomainen voisi asianomaisten kanssa pohtia, olisiko viranomaisen tarkoituksenmukaista käydä yhteisneuvottelut sekä saamelaiskäräjien että paliskuntien kesken. Ehdotetusta yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteesta huolimatta viranomaisten tulee jatkossakin yleisten kuulemiskäytäntöjen mukaisesti huomioida muitakin saamelaisia toimijoita, kuten paikallisia kansalaisjärjestöjä.”

Safari Service A. Koistisen mukaan esityksellä annetaan saamelaiskäräjille oikeutta puuttua elinkeinovapauteen. Oikeusministeriö toteaa, että tämä ei pidä paikkansa. Saamelaiskäräjille annetaan mahdollisuus osallistua saamelaisia koskevien asioiden valmisteluun, mutta saamelaiskäräjille ei tällä esityksellä anneta päätäntävaltaa missään elinkeinoihin liittyvässä asiassa.

Oikeusministeriö ei tässä lausunnossa vastaa kaikkiin Koistisen lausunnossa esittämiin virheellisiin väitteisiin, mutta toteaa muun muassa seuraavan: saamelaiskäräjät edustaa lain mukaan saamelaisia. Nyt ehdotettua muutosta 3 §:ään ovat kannattaneet osa inarinsaamelaisista järjestöistä (Kulttuuriyhdistys Aanar Sämmiliih ry, Inarinsaamen kielen yhdistys / Anarâškielâ servi) ja esitystä on vastustanut Inarinsaamelaiset ry/ Anarâšah rs. Saamelaiskäräjien jäseniin kuuluu myös inarinsaamelaisia henkilöitä, jotka tukevat esitystä.

Esitystä koskevassa julkisessa keskustelussa on noussut esille ns. metsälappalaisten asema. Vuonna 2019 julkaistiin selvitys Metsälappalainen kulttuuri ja sen edistäminen (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161677/VNTEAS_2019_43_Metsalappalainen_kulttuuri.pdf). Hankkeessa selvitettiin metsälappalaisten kulttuurisia erityispiirteitä metsälappalaisen väestön omasta näkökulmasta sekä esitettiin toimenpide-ehdotuksia kulttuurin ja identiteetin tukemiseksi. Selvityksestä käy ilmi, että metsälappalaiset eivät nykyisellään muodosta yhtä täysin yhtenäistä ryhmää, ja tämä myös näkyy selvityksen tuloksissa ja tulosten käsittelyssä. Osa metsälappalaisista kokee metsälappalaisuuden olevan yksi saamelaisryhmistä ja osa taas näkee metsälappalaisuuden olevan saamelaisuudesta erillinen ryhmä. Selvityksen mukaan tämä on keskeinen ristiriita, joka hankaloittaa metsälappalaisten aseman edistämistä itsenäisenä ryhmänään. Selvityksen mukaan kyselyyn vastaajista 53 % on identifioinut itsensä metsälappalaiseksi vasta myöhemmällä iällä. Tämä on tapahtunut erityisesti sukututkimuksen myötä, kun on kiinnostuttu omista juurista. Selvitys sisältää suosituksia kulttuurin ja identiteetin tukemiseksi.

Selvityksestä käy myös ilmi, että monelle saamelaiseksi identifioituvalle metsälappalaiselle suuri kysymys on se, ettei heitä hyväksytä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Suurin osa metsälappalaisiksi identifioituneista henkilöistä ei siis ole tähänkään mennessä merkitty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon lappalaiskriteerillä edes aikana, jolloin KHO sovelsi ns. kokonaisharkintaa. Nyt esitetty lakimuutos ei siis muuta tilannetta näiden henkilöiden osalta.

Oikeusministeriö on päättänyt tilata päivityksen vuonna 2019 julkaistusta metsälappalaista kulttuuria koskevasta selvityksestä. Nyt tehtävä selvitys tulee pohjautumaan samoille lähtökohdille kuin aiempi selvitys. Uudessa selvityksessä on tarkoitus kartoittaa edellisen selvityksen jälkeen tapahtuneita muutoksia metsälappalaisten yhteisössä sekä tarkastella selvityksessä annettujen suositusten toteutumista ja sitä, miten suositusten toteutumista voidaan edistää viime vuosien muutokset huomioon

ottaen. Uusi selvitys tehdään vuoden 2024 aikana ja julkaistaan vuoden 2024 lopussa. Jokaisen kiinnostus edistää ja ylläpitää oman sukunsa kulttuuria voidaan tietysti tukea.

Lausunto sisältää virheellisiä väitteitä YK:n rotusyrjintää käsittelevän komitean (CERD) linjauksista. Tältä osin oikeusministeriö viittaa esityksen tekstiin sekä CERD:n kesäkuussa 2022 antamaan ratkaisuun, joka on toimitettu talousvaliokunnalle.

Sattasniemen paliskunnan mukaan tulee turvata kielensä menettäneiden oikeutta harjoittaa kulttuuria.

Oikeusministeriö toteaa, ettei esitys millään tavalla vaikuta poronhoitajien mahdollisuuksiin jatkaa harjoittamasta poronhoitoa. Saamelaiskäräjälaissa ei säädetä poronhoidon harjoittamisesta. Saamelaisilla ei ole yksinoikeus poronhoitoon Suomessa, toisin kuin Norjassa ja Ruotsissa. Sillä, onko henkilö merkitty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ei ole vaikutusta mahdollisuuksiin harjoittaa poronhoitoa.

Sodankylän kunta lausuu ilmeisesti edellisellä hallituskaudella annetusta esityksestä, koska lausunnossa viitataan heikentämiskieltoihin. Vastauksena lausunnossa esitettyyn oikeusministeriö toteaa, että ehdotetut muutokset eivät ole ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa, eikä myöskään maankäyttö- ja rakennuslain kanssa. Ehdotettu yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei muuta muiden itsehallintoa nauttivien toimijoiden tai muiden viranomaisten toimivaltaa tehdä päätöksiä niiden toimialaan kuuluvissa asioissa. Tietyn toimijan lakiin perustuva itsehallinto ei kuitenkaan oikeuta jättämään huomioon ottamatta saamelaisten perustuslaillisia oikeuksia alkuperäiskansana ja saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa. Ehdotettu yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei tarkoita veto-oikeutta.

Myös **Utsjoen kunta** nostaa esille sen, että kunnallinen itsehallinto ja itsemääräämisoikeus eivät saa vaarantua neuvotteluvelvoitteen takia. Utsjoen kunta toteaa, että sillä on ollut ja on edelleen erittäin hyvät suhteet saamelaiskäräjiin esimerkiksi sivistystoimialalla, ja neuvottelut ovat olleet vuorovaikutteisia ja toisiaan tukevia sekä yhteisiä intressejä eteenpäin vieviä. Myös elinvoimaan liittyvissä hankkeissa saamelaiskäräjiä on osallistettu pyytämällä heitä nimeämään ohjausryhmiin jäseniään. Tältä osin oikeusministeriö viittaa edellisessä vastauksessa esitettyyn.

Utsjoen kunta pyytää selvennystä lakiehdotuksessa olevaan määritelmään neuvotteluvelvoitteen syntymiselle silloin, kun päätöksillä voidaan katsoa olevan erityinen merkitys saamelaisille. Oikeusministeriö toteaa, että jatkossa neuvotteluvelvoite voisi syntyä useammassa asiassa, koska kynnys käydä neuvotteluja esitetään madallettavan. Kunta voi esimerkiksi tiedustella saamelaiskäräjiltä, katsooko se, että tietyllä asialla voi olla erityinen merkitys saamelaisille. Myös voimassa oleva säännös edellyttää jonkin verran harkintaa sen suhteen, mitkä asiat kuuluvat neuvotteluvelvoitteen piiriin. Jatkossakin saamelaiskäräjät joutuu priorisoimaan neuvotteluja ja saamelaiskäräjien rajalliset resurssit tulevat rajoittamaan neuvottelujen määrää.

Tankavaaran ravintola- ja majoituspalvelujen lausunnossa esitetään, että esitys asettaa muut elinkeinonharjoittajat kuin poronhoitajat epäedullisempaan asemaan. Oikeusministeriö toteaa, että saamelaisten oikeudet perustuvat perustuslakiin ja ihmisoikeussopimuksiin. Saamelaiskäräjälaki ei sisällä aineellisia säännöksiä saamelaisten perinteisistä elinkeinoista, kuten poronhoidosta.

Oikeusministeriö painottaa, että yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite on menettelysäännös, eikä se tarkoita veto-oikeutta.

Jouni Kitti esittää, että tarvetta laajentaa neuvotteluvelvoitetta ei ole perusteltu.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä perustellaan neuvotteluvelvoitteen kehittämistä mm. näin: ”Neuvottelu- ja yhteistoimintaa koskevan sääntelyn tarkoituksena on kansainvälisten toimielinten kannanottojen mukaisesti vahvistaa saamelaiskäräjien oikeutta osallistua ja myötävaikuttaa päätöksentekoon saamelaisia erityisesti koskevissa asioissa ja tukea siten saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista. Tämä on linjassa perustuslakivaliokunnan tuoreen linjauksen kanssa, jonka 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). Lisäksi neuvotteluvelvoitteen vahvistaminen edistää viranomaisten ja saamelaisten kumppanuutta ja yhteistoimintaa saamelaisten oikeuksien turvaamisessa sekä yhteisen ymmärryksen saavuttamista saamelaisten tilanteesta ja saamelaisten kieleen, kulttuuriin ja asemaan liittyvistä kehittämistarpeista eri elämänalueilla. Valtio saa lisää ymmärrystä saamelaisten elinoloista ja saamelaiskäräjien ymmärrys viranomaisten prosesseista vahvistuu. Menettely voi myös edistää hankkeiden joustavaa ja nopeaa toteuttamista. Neuvottelu- ja yhteistoiminta voi myös parantaa viranomaisten päätösten tietoperustaa.”

Kitti käsittelee neuvotteluvelvoitteen vaikutusta yksittäisten henkilöiden hallintoasioihin. Edelleen Kitti ei pidä perusteluna sitä, että neuvotteluvelvoite koskisi myös yksityishenkilöiden omistuksessa olevilla mailla tapahtuvia hankkeita. Oikeusministeriö tuo esille, että esityksen perustelujen mukaan neuvotteluvelvoite ei lähtökohtaisesti koskisi yksittäisiä lupa-asioita. Oikeusministeriö toteaa, että esim. kaavoitus koskee koko kunnan aluetta ja kunnan tulee sovittaa yhteen eri intressejä. Kyse on kunnan maankäytön suunnittelusta kokonaisuudessaan.

Kitin mukaan saamelaiskäräjien päätöksenteon tulisi olla demokraattista. Oikeusministeriö toteaa, että kysymys on enemmistöpäätöksenteosta, jolle on laissa ja saamelaiskäräjien työjärjestyksessä asetettu eräitä rajoituksia. Kaikki saamelaiskäräjille valitut jäsenet osallistuvat jäsenten päätöksentekoon yhdenvertaisesti.

Kitin mukaan tulisi harkita suhteellisen vaalitavan ottamista käyttöön saamelaiskäräjävaaleissa. Oikeusministeriö toteaa, että saamelaisten edustautumisessa on koko järjestelmän olemassaoloajan pidetty keskeisenä, että edustettuna ovat kotiseutualueen kaikki keskeiset osat ja että yhdelläkään saamelaisten ryhmällä ei ole mahdollisuutta ehdottomaan enemmistöön sekä yhden alueen intressien edistämiseen muista riippumatta. Järjestelmä toimii tältä osin vähemmistöjä suojaavasti. Muilta osin äänestäjillä on mahdollisimman paljon vapautta valita ketä he haluavat äänestää. Alkuperäiskansoilla on YK:n alkuperäiskansojen oikeuksista annetun julistuksen 33 artiklan mukaan mm. oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen.

Kitti nostaa neuvotteluvelvoitteeseen liittyen esille mahdolliset jääviystilanteet. Oikeusministeriö toteaa, että saamelaiskäräjälain 18 §:ssä säädetään asioiden käsittelystä. Säännöksen 2 momentin mukaan saamelaiskäräjien ja sen asettaman toimielimen jäsen on esteellinen ottamaan osaa sellaisen päätöksen tekemiseen, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28 §:n 2 momentissa tarkoitettua lähisukulaistaan tai sellaiseen mainitun pykälän 3 momentin mukaan rinnastettavaa

henkilöä. Saamelaiskäräjälain 4 a §:n mukaan saamelaiskäräjiin ja sen toimielimiin sovelletaan myös hallintolakia (434/2003), jossa säädetään muun muassa esteellisyydestä (27-30 §). Esityksessä ehdotetaan, että saamelaiskäräjillä luottamustehtävää hoitava henkilö lisättäisiin rikoslain virkavastuuta koskevan sääntelyn piiriin.

Lopuksi oikeusministeriö toteaa Kitin väitteisiin liittyen, että saamelaiskäräjät ei jatkossakaan pystyisi esim. estämään muiden elinkeinojen harjoittamista. Oikeusministeriö painottaa, että toimivaltaiset viranomaiset tekisivät jatkossakin päätökset toimialaansa kuuluvissa asioissa. Neuvotteluvelvoitteesta riippumatta viranomaisten on turvattava saamelaisten oikeuksia. Joissakin tilanteissa viranomainen joutuu tekemään ns. perusoikeuspunnintaa, jos asia voi vaikuttaa myös muiden kuin saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksiin.

Tenon kiinteistönomistajat on huolissaan saamelaisten itsemääräämisoikeuden laajuudesta. Tenon kiinteistönomistajat toteavat mm. näin: ”Kyseinen itsemääräämisoikeus tulee kansainvälisistä sopimuksista ja sen kautta laajentaa Suomen perustuslain määräyksiä. Missä määrin tämä itsemääräämisoikeus voi syrjäyttää Suomessa asuvien ihmisten perusoikeudet ja perustuslaissa määrätyt itsehallinnon muodot paikallishallinnossa, kuten kunnissa?”

Oikeusministeriö toteaa, että saamelaisten perustuslaillinen asema maan ainoana alkuperäiskansana ja kansan yhteisölliset oikeudet saavat sisältönsä kansainvälisistä sopimuksista ilmenevistä oikeuksista. Lähtökohtaisesti julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaisesti turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kaikissa tilanteissa ei ole mahdollista turvata kaikkien perus- ja ihmisoikeudet täysimääräisesti. Näissä tilanteissa viranomaiset joutuvat suorittamaan ns. perusoikeuspunnintaa. Lakihankkeissa tulee huomioida perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5). Esityksen vaikutuksista kuntien itsehallintoon, katso vastaus yllä.

Tenon kiinteistönomistajat kiinnittää huomiota siihen, että millään taholla ei ole ennakkotarkastusoikeutta eduskunnan säätämään lakiin siitä riippumatta, mitä laki käsittelee. Lausunnonantaja viittaa myös perustuslain 3 §:ään, jonka mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Oikeusministeriö toteaa, että lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle. Eduskunnan on kuitenkin alkuperäiskansan sisäistä itsemääräämisoikeutta koskevassa asiassa asiallista kunnioittaa alkuperäiskansoille kuuluvia oikeuksia. Saamelaiskäräjien erityinen asema on tunnistettu myös eduskunnan työjärjestyksessä. Eduskunnan valiokunnan on eduskunnan työjärjestyksen 37 §:n 2 momentin mukaan varattava saamelaisten edustajille tilaisuus tulla kuulluksi käsiteltäessä sellaista lakiehdotusta tai muuta asiaa, joka koskee erityisesti saamelaisia ja jollei erityisistä syistä muuta johdu. Perustuslakivaliokunta on puolestaan katsonut, että valmisteltaessa lainsäädäntöä, joka liittyy kiinteästi saamelaisten omaan kieleen ja kulttuuriin, saamelaiskäräjien edustus lainvalmistelussa tulisi varmistaa alusta lähtien (PeVL 40/2009 vp).

Lausunnossa esitettyihin väitteisiin liittyen oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan viime hallituskaudella kuulemat valtiosääntöoikeuden asiantuntijat eivät tunnistaneet esityksessä esimerkiksi mitään syrjivää, eikä mitään ongelmallista omaisuudensuojan näkökulmasta.

Lausunnossa väitetään, että oikeusministeriö olisi kirjallisessa lausunnossaan puhunut saamelaisten yhteisöllisistä alueista ja suomalaisten tunkeutumisesta niille. Tämä ei pidä paikkansa.

Lausunnonantajan väitteisiin viitaten oikeusministeriö toteaa, että alkuperäiskansa saamelaisten aineellisista oikeuksista säädetään erityisesti perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa, ei saamelaiskäräjälaissa. Esimerkiksi Tenojoen kalastusta koskevassa asiassa perustuslakivaliokunta on mm. vuonna 2017 arvioinut em. oikeuksien toteutumista. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 17 §:n 3 momentista johtuvista syistä oikeus kalastaa Tenojoella olisi pitänyt turvata ehdotettua laajemmin saamelaisille asuinpaikasta riippumatta ja kohdistaa kalastusrajoitukset voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa (PeVL 5/2017 vp). Arviointi ei liittynyt saamelaiskäräjälakiin.

Saamelaiskäräjälain yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen yhtenä tavoitteena on varmistaa, että myös alkuperäiskansa saamelaisten, eli vähemmistön ääni tulee kuuluviin saamelaisia koskevien asioiden valmistelussa. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei tarkoita veto-oikeutta.

Lopuksi

Oikeusministeriö toteaa, että talousvaliokunnalle on annettu myös useita lausuntoja, joissa annetaan vahvaa tukea esitykselle.

Saamelaiskäräjälakia on pyritty uudistamaan jo usealla hallituskaudella. Tällä kertaa asian käsittelyä eduskunnassa helpottaa se, että meillä on jo tiedossa muun muassa valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden näkemykset esityksen keskeisestä sisällöstä: he pitivät perustuslakivaliokunnassa esityksen perusratkaisuja asianmukaisina.

Oikeusministeriö pitää erittäin tärkeänä, että lain uudistus tällä kertaa saatetaan ripeästi päätökseen. Asiassa tulee kunnioittaa saamelaiskäräjien asemaa saamelaisten edustuksellisena elimenä ja saamen kansan laillisena edustajana.