VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Viite:
Perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntö valiokunnan 12.2.2025 pidettävään kokoukseen

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

Perustuslakivaliokunta on päättänyt varata 2022 valtiopäivillä asian HE 274/2022 vp käsittelyssä asiantuntijana kuulluille tilaisuuden päivittää lausuntonsa kirjallisesti.

Kiitän annetusta tilaisuudesta ja totean lisäyksenä aiempaan lausuntooni seuraavaa.

Nyt annettu esitys noudattaa aiemman esityksen HE 274/2022 vp mukaisia perusratkaisuja. Ehdotuksen 9 a §:stä on kuitenkin poistettu erilliset saamelaiskulttuurin heikentämiskiellot sekä vaikutusten arviointia koskevat säännökset säännöksen keventämiseksi. Lisäksi säännöksiä yhteistoiminnasta (9 b §) on muutettu. 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. Esitykseen on myös lisätty saamelaiskäräjien ehdottama käräjien kokoonpanoa koskeva säännös. Lisäksi esitystä on joiltakin osin tarkistettu ja perusteluja täydennetty.

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

Esityksen yleisenä tavoitteena on turvata saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen ja parantaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä. Esityksessä todetaan, että sen toteutuessa Suomen lainsäädännön arvioidaan olevan sopusoinnussa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa ja ottavan huomioon kansainvälisen oikeuden tasolla tapahtuneen kehityksen. Totean, että esityksen tavoitteet ovat perusteltuja ja ne ovat perusteltuja myös oikeuskanslerin harjoittaman laillisuusvalvonnan ja ratkaisukäytännön näkökulmasta.

Saamelaisten osallistumisoikeuksien osalta uutena Suomea koskevana velvoitteena viittaan siihen, että YK:n lapsen oikeuksien komitea ja taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten komitea ovat 10.10.2024 todenneet Suomen loukanneen lapsen oikeuksien yleissopimusta ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta. Kyseessä on kolme valitusasiaa, jotka koskevat luvan myöntämistä malminetsintävarauksille saamelaisten perinteiselle alueelle ilman vaikutusarviointia tai vapaata, tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Komiteat toteavat loukkausten perusteeksi sen, että malminetsintäluvan ja malminetsintävarauksen myöntämisen yhteydessä ei ole tehty vaikutusarviointia tai hankittu vapaata, tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Komiteat katsovat, että Suomella on myös velvollisuus ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin estääkseen vastaavien loukkausten toistuminen tulevaisuudessa. Suomen tulee raportoida molemmille komiteoille 180 päivän kuluessa niistä toimenpiteistä, joihin ratkaisujen johdosta on ryhdytty.

Hallituksen esityksen nykytilan arvioinnissa selostetaan muun muassa apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytäntöä nykyisen sääntelyn ongelmakohdista. Kiinnitän valiokunnan huomiota siihen, että hallituksen esityksen antamisen jälkeen neuvotteluvelvoitteen tulkinta ja sen toteuttamisessa noudatettu prosessi ovat olleet esillä kahdessa vuonna 2024 antamassani laillisuusvalvontaratkaisussa (oikeuskanslerin ratkaisu OKV/2090/10/2022, Tenojoen lohenkalastuskiellon valmistelu, https://oikeuskansleri.fi/-/maa-ja-metsatalousministerion-menettely-tenojoen-lohenkalastuskiellon-valmistelussa, ja oikeuskanslerin ratkaisu OKV/835/10/2024, porovahinkojen korvaamista koskevan valtioneuvoston päätöksen valmistelu, https://oikeuskansleri.fi/-/saamelaiskarajalain-mukaiset-neuvottelut-porovahinkoja-koskevan-valtioneuvoston-paatoksen-valmistelussa). Molemmat ratkaisut koskevat erityisen merkittäviä kysymyksiä saamelaisten oikeuksista alkuperäiskansana.

Tenojoen lohenkalastuskiellon valmistelusta antamassani ratkaisussa OKV/2090/10/2022 kiinnitin huomiota neuvotteluvelvoitteen oikea-aikaiseen toteuttamiseen ja hyvän hallinnon vaatimuksiin. Neuvottelujen järjestämiseen tässä asiassa kuitenkin vaikutti kalastussopimuksen toisen sopijapuolen kielteinen kanta vähäisenkään lohenkalastuksen mahdollistamiselle. Saamelaiskäräjälain mukaisten neuvotteluiden osapuolilla oli lohikantojen tilasta ja kestävän kalastuksen mahdollisuudesta huomattavan erilaiset käsitykset. Kyse oli siitä, oliko asiassa pyritty vilpittömään ja aitoon neuvotteluun, kun yhteisymmärrystä ei saavutettu.

Porovahinkojen korvaamista koskeneen valtioneuvoston päätöksen valmistelua koskeneessa ratkaisussa totesin, että neuvotteluvelvoitteen tulkinnassa ja käytännön toteuttamisessa on otettava huomioon perustuslain säännökset saamelaisten oikeuksista alkuperäiskansana ja alkuperäiskansojen oikeuksia koskevat Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Saamelaisten oikeuksia koskeva perustuslain säännös yhdessä saamelaiskäräjälain neuvotteluvelvoitteen kanssa taikka kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet niiden nykytulkinnan perusteella eivät edellytä, että neuvottelumenettelyssä saavutetaan aina yhteisymmärrys. Yhteisymmärryksen mahdollisuus on kuitenkin vilpittömästi ja objektiivisesti sekä ilman ennakkokantoja selvitettävä. Yhteisymmärryksen saavuttaminen ei aina kuitenkaan ole mahdollista, mutta tästä huolimatta neuvotteluvelvoite velvoittaa selvästikin tiiviimpään yhteisymmärryksen hakemiseen kuin tavanomainen lausuntomenettely.

Laillisuusvalvontakäytännön valossa neuvotteluvelvoitetta koskevan säännöksen selventäminen ja menettelyä koskevien säännösten lisääminen on perusteltua. Esityksessä esitetty on yhdenmukainen oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä käytetyn tulkinnan kanssa saamelaisten oikeuksista alkuperäiskansana. Tärkeinä on pidettävä myös niitä menettelysäännöksiä, joilla pyritään edistämään yhteisen käsityksen saamista neuvottelun kohteena olevasta asiasta ja sitä koskevasta tilannekuvasta. Sinänsä ehdotettu uusi yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskeva säännös ei edellytä sitä, että neuvotteluissa tulisi aina päätyä yhteisymmärrykseen, velvoitteen perustana olevasta vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen vahvemmasta asemasta huolimatta. Yhteisymmärrystä tulisi objektiivisesti ja vilpittömästi kuitenkin hakea, ja neuvottelut käydä sellaisessa aikataulussa, että yhteisymmärrys voitaisiin saavuttaa asian ratkaisuun vaikuttavalla tavalla.

Pidän esityksen joutuisaa etenemistä ja sen tavoitteiden saavuttamista nyt tärkeänä, koska esitys sisältää useita merkittäviä ja saamelaisten kannalta positiivisia muutoksia ja lisäyksiä voimassa olevaan lakiin verrattuna. Jos esityksen tavoitteet toteutuvat, se vastaa myös Suomelle kansainvälisiltä toimielimiltä annettuihin velvoitteisiin. Esityksessä todetaan, että siitä on neuvoteltu saamelaiskäräjien kanssa ja sen sisällöstä on saavutettu yhteisymmärrys.

Totean lopuksi pitäväni saamelaisten osallistumisoikeuksien kannalta tärkeänä myös sitä, että YK:n luontokokouksessa (COP16, 21.10.–1.11.2024) tehtiin päätös uuden pysyvän avustavan elimen perustamisesta artikla 8(j):n toimeenpanoa varten. Artikla 8(j) käsittelee alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen osallistumista ja perinteistä tietoa luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön liittyvissä toimenpiteissä. Totean, että alkuperäiskansoilla on merkittävä rooli luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa, joten on tärkeätä, että alkuperäiskansat saivat oman, luontosopimuksen toimeenpanoa tukevan toimielimen.

Lisäksi YK:n ilmastosopimuksen osapuolikokouksen 29. istunnossa marraskuussa 2024 hyväksyttiin ns. alkuperäiskansaplatformin (LCIPP) kolmivuotinen työohjelma vuosille 2025–2027. Suomen valtuuskunnan loppuraportin mukaan työohjelma luo keskeisen viitekehyksen alkuperäiskansojen oikeuksien edistämiselle sekä perinteisen tiedon hyödyntämiselle ilmastonmuutoksen torjunnassa.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti