Asiakirjan ovat allekirjoittaneet

Nimi	Tunnistautuminen	Aika
Hannu Takkula	Suomi.fi	09.02.2025 21:45:01 UTC+02:00

LAPIN LIITTO

LAUSUNTO

10.02.2025

59/03.00/2024

Eduskunnan Perustuslakivaliokunta

Viite: Asiantuntijapyyntö 14.01.2025 HE 100 / 2023 vp

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

Lapin liitto laatii alueidenkäyttölain mukaan maakuntakaavat Lapin maakunnan alueelle.

Maakuntakaavoitusprosessiin liittyy paljon jo nykylainsäädännön mukanaan tuomaa osallistamista ja vuorovaikutusta, jonka Lapin liitto kokee tärkeäksi osaksi maakuntakaavoitusta. Maakuntakaavoitus on kuitenkin laaja kokonaisuus ja (henkilöstö-) resurssien riittävyys on haaste kaikenlaisen osallistamisen kannalta. Lapin liitossa on 5 henkilöä hoitamassa aluesuunnitteluun liittyviä lausuntoja (2024 annettu 130 lausuntoa), neljää vaihemaakuntakaavaa, merialuesuunnitelman päivitystä ja liikennejärjestelmäsuunnittelua. Maakuntakaavoituksen keskeisenä tehtävänä on eri intressien yhteensovitus. Saamelaiset ja heidän kulttuurinsa osana maakuntaa ovat suuri rikkaus niin Lapille, Suomelle kuin myös Euroopalle. Saamelaisten kotiseutualueella asuu kuitenkin enemmän muita kuin saamelaisia. Alueen merkitys on noussut myös kansallisen turvallisuuden ja pohjoisen logistiikan näkökulmasta.
Saamelaisten kotiseutualue käsittää Enontekiön, Utsjoen, Inarin ja Sodankylän pohjoisosat. Alueen väestömäärä on 10 362, joista saamelaisia on 3 371. Saamelaisia on Suomessa 10 911. Paliskunnilla on eloporoja n. 80 000 kpl. Saamelaisten kotiseutualueen saamelaisväestö on Lapin koko väestöstä 6 %, ja kotiseutualueen väestöstä 25 %. Perustuslain 121 § mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Alueidenkäyttölaki määrittelee kunnalle kunnassaan ja maakunnan liitolle maakunnan alueella ylikunnallisista valtakunnallisiin asioihin kaavoitustoimivallan. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Lakiluonnos lisää resurssitarpeita ja pidentää maakuntakaavan prosessia vastoin hallitusohjelman tavoitteita

Lain nykyistä säännöstä viranomaisten velvollisuudesta ja saamelaiskäräjien tehtävästä neuvotella saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin vaikuttavista toimenpiteistä ehdotetaan muutettavaksi viranomaisten ja saamelaiskäräjien yhteistyötä aiempaa enemmän painottavaksi sekä kansainvälisessä alkuperäiskansaoikeudessa kehittyneen vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (FPIC) periaatteen mukaiseksi. Neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitetta koskevaan 9 §:ään liittyisi läheisesti uusi 9 a § saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta viranomaisten ja muiden

Lapin liitto
Hallituskatu 20 B
PL 8056
96101 Rovaniemi

info@lapinliitto.fi
etunimi.sukunimi@lapinliitto.fi

julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa sekä uusi 9 b § neuvottelu- ja yhteistoiminnassa noudatettavasta menettelystä. Ehdotetuilla säännöksillä on keskeinen merkitys kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimuksen) 27 artiklan, YK:n alkuperäiskansajulistuksen sekä saamelaisten muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa.
Ehdotetun 9 §:n mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa.

Lapin liiton näkemyksen mukaan on vaikea arvioida, onko esityksen mukaisen neuvotteluvelvollisuuden toteutukseen turvattu riittävästi resursseja myöskään saamelaiskäräjien osalta. Jo tähän astisen kokemuksen perusteella esimerkiksi yhteisten kokousaikojen löytäminen ja pöytäkirjojen kommentointi on ollut välillä erittäin haasteellista ja pitkittänyt osaltaan kaavoitusprosessia. Näiltä osin laissa laissa tai lain perusteluissa pitäisi määritellä tarkemmin kohtuulliset määräajat neuvotteluiden järjestämiselle, pöytäkirjojen tarkistamiselle etc..
Lapin liitossa on koettu haasteelliseksi tuottaa saamenkielisiä materiaaleja osallistamisen tueksi, sillä toisin kuin kunnat, Lapin liitto ei ole oikeutettu saamaan saamen kielilain 31 §:n mukaista oikeusministeriön rahallista tukea käännös- ja tulkkaustyöhön, mutta saamen kielilaki edellyttää meiltä saamenkielisiä aineistoja ja tulkkauksia.
Saamelaisalueen maakuntakaavoituksen osalta Lapin liitto käännättää kaava-aineistoja ja –asiakirjoja kolmelle saamen kielelle sekä järjestää tulkkauksen mm. maakuntakaavan luonnos- sekä ehdotusvaiheen yleisötilaisuuksissa. Käännös- ja tulkkauskustannukset ovat olleet mm. Pohjois-Lapin maakuntakaavan laadinnan ajalta yhteensä noin 83 000 euroa (ilman ALV). Suhteutettuna aluesuunnittelun käytössä olevaan budjettiin vuonna 2024, käännöksiin ja tulkkauksiin kohdennettiin jopa puolet asiantuntijaostopalveluihin varatusta rahasta. Nyt aloitetussa Lapin turvallisuus- ja liikennevaihemaakuntakaavassa resurssien johdosta tulkkaukset ja käännökset ovat vain pohjoissaameksi, kuulutukset kaikilla kolmella saamen kielillä.

Lapin liitto on lakisääteinen kuntayhtymä, jonka jäseninä ovat kaikki Lapin 21 kuntaa. Jäsenkunnat rahoittavat pääosin maakuntaliittojen toiminnan. Pohjois-Lapin maakuntakaavan laatimisprosessissa asetettiin saamelaiskulttuurityötyhmä 2018 saamelaiskäräjien kanssa käytyjen neuvottelujen johdosta. Ryhmän kulut olivat noin 46 623,45 euroa. Ryhmän työ keskeytyi ryhmässä olleiden päätöksellä 2019. Tavoitteena oli saada saamelaisten näkemys kyseisen maakuntakaavan vaikutuksista saamelaiskulttuuriin. Tämä tarkoittaa, että mikäli edellytetään saamelaisten arviota kaavan vaikutuksista kaavaan, pitäisi koko kaavan laadinnan ajan olla sekä palkattua että ostopalveluresurssia kyseiseen tehtävään, kustannusarvio on yli 100 000 €. On erittäin vaikeaa löytää henkilöitä, joilla on koulutusta ja kokemusta suunnittelujärjestelmästä sekä saamelaiskulttuurista. **Lakiesitys lisäisi Lapin liiton kuluja ja resurssitarvetta saamelaisten kotiseutualueen maakuntakaavoituksen osalta ja olisi kohtuuton Lapin muita kuntia kohtaan, ellei siihen osoiteta lisäresursseja suoraan valtiolta.**

Esityksen mukainen lakiuudistus lisäisi myös käännös- ja tulkkauskustannuksia merkittävästi entisestään. Mikäli lakiesitys toteutuu, näihin kuluihin tulee osoittaa riittävät resurssit valtion taholta. **Lapin maakuntahallitus on esittänyt kokouksessaan 5.2.2024, että lappilaisten kuntien oikeudenmukaisen kohtelun vuoksi OM:n on aloitettava välittömästi saamen kielilain muuttamisen valmistelu niin, että 31 §:n lisätään kuntayhtymät.**

Lapin liitto
Hallituskatu 20 B
PL 8056
96101 Rovaniemi

info@lapinliitto.fi
etunimi.sukunimi@lapinliitto.fi

Myös saamelaisalueen kuntien resurssien tarve tulee kasvamaan merkittävästi, mikäli lain mukanaan tuoma yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite lisää neuvottelujen määrää ja prosessien kestoa merkittävästi.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen laajentuminen koskemaan saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella olevia hankkeita aiheuttaa lisäresurssitarpeita ja tulkintavaikeuksia

Neuvottelut tulee ehdotetun säännöksen mukaan käydä muistakin kuin voimassa olevassa laissa tarkoitetuista saamelaisten kotiseutualueella toteutettaviksi suunnitelluista hankkeista tai toimenpiteistä. Tällaisten lisäksi säännöksen piiriin kuuluisivat myös sellaiset hankkeet, joiden **vaikutukset ulottuvat kotiseutualueelle, vaikka ne sinänsä toimeenpantaisiinkin kotiseutualueen ulkopuolella.** Lakiesityksen 9§:n toisen momentin toisessa lauseessa tarkennettaisiin, että 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.

Lakiesityksestä on tulkittavissa, että saamelaiskäräjillä olisi oikeus määrittää mitkä saamelaisalueen ulkopuoliset hankkeet olisivat sellaisia, joista aiheutuu vaikutuksia saamelaisalueelle, saamelaisten kieleen tai kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana. Lakiesityksessä todetaan, että esimerkiksi ympäristöön ja maankäyttöön liittyvien toimenpiteiden vaikutus voi ulottua kotiseutualueelle, vaikka ne sinänsä toimeenpantaisiinkin kotiseutualueen ulkopuolella.

Paliskuntien rajat eivät noudata kuntarajoja. Maankäyttöhankkeilla on usein vaikutuksia poronhoitoon ja on hyvin todennäköistä, että saamelaispaliskuntien naapuripaliskuntien alueen maankäyttöön liittyvillä hankkeilla tulkittaisiin olevan vaikutuksia saamelaispaliskuntien poronhoitoon. **Tämä lisäisi myös saamelaisten kotiseutualueen naapurikuntien (Savukoski, Sodankylä, Kittilä, Kolari, Muonio) viranomaistyön resurssitarvetta ja voisi pidentää mm. kaavoitushankkeiden kestoa myös näissä kunnissa. Myös maakuntakaavoituksen osalta yhteistoiminta ja neuvotteluvelvoite laajentuisi koskemaan saamelaisten kotiseutualueen naapurikuntien alueita, mikä kasvattaisi lisäresurssien tarvetta myös Lapin liitossa.**

Teemakohtaisessa koko maakuntaa koskevassa vaihemaakuntakaavoituksessa tulkinta voitaisiin viedä niin pitkälle, että koko maakuntaa koskevat ratkaisut esimerkiksi liikenteen tai viherverkoston osalta aiheuttaisivat vaikutuksia saamelaisten kieleen tai kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana.

Mikäli lakimuutoksessa säilytetään kirjaus siitä, että neuvotteluvelvoite voi koskea myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolisia hankkeita, tulisi lakiesityksessä selkeästi rajata mitkä saamelaisten kotiseutualueen ulkopuoliset hankkeet olisivat sellaisia, että niiden vaikutukset ulottuisivat saamelaisten kotiseutualueelle. Neuvotteluvelvoitteen sijasta esitämme, että kaavan vaikutusten arvioinnin riittää todentamaan mahdolliset vaikutukset, niiden suuruus, vaikutusten vähentäminen ja mahdollinen vaikutus kaavaratkaisuun. KHO:n 2022:8 päätöksen mukaan mahdolliset vaikutukset tulevat poronhoidon kautta.

Määrityskysymykset neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen soveltamisalaan liittyen tulee tarkentaa

Voimassa olevan säännöksen 1 momentti sisältää luettelon yhteistoimintavelvollisuuden piiriin kuuluvista asioista. Lakiesityksessä luetteloa ehdotetaan tarkistettavaksi. Luettelo konkretisoi neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen kattamat asiaryhmät ja auttaa tunnistamaan asiat, joita velvoite koskee. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan sen viimeisen kohdan mukaan yhteistoimintavelvoite koskee myös muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa. Luettelo ei siis miltään osin rajoita neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen soveltamisalaa, vaan säännöstä tulee soveltaa kaikkiin toimenpiteisiin, jotka toteutetaan saamelaisten kotiseutualueella tai joiden vaikutukset ulottuvat sinne taikka jotka voivat vaikuttaa erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana.
Lakiesityksessä todetaan, että viranomaisen velvollisuus neuvotella pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys tai suostumus ulottuu myös kysymykseen siitä, mitkä asiat kuuluvat yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen piiriin. Aloite neuvotteluiden käymiseen voi tulla myös saamelaiskäräjiltä.
Lain sisältämässä luettelossa yhteistoimintavelvollisuuden piiriin kuuluvista asioista tulisi määrittää tarkemmin mihin hankkeisiin yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta sovelletaan, jolloin viranomaiset kykenisivät omassa toiminnassaan ennakoimaan neuvotteluvelvoitteen vaatimat lisäresurssit.

Maakuntakaavaprosessia koskeva velvoite on ymmärrettävä, mutta selvitysten osalta neuvotteluvelvoite on kohtuuton epäselvyydessään

Lakiesityksessä todetaan, että ehdotetun muutoksen johdosta myös maakuntakaavaa varten laadittavat selvitykset voisivat joissain tilanteissa tulla neuvotteluvelvoitteen piiriin. Alueidenkäyttölaissa todetaan, että kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin (MRL 9§). Maakuntakaavaprosessin yhteydessä selvityksiä laaditaan mm. luonnon ja maiseman, liikenteen, ja geologisten luonnonvarojen osalta. Maakuntakaavaan liittyvien taustaselvitysten määrä on Lapin alueella ollut noin 10-20 kappaletta/maakuntakaava.
Lapin liiton arvion mukaan erilliset neuvottelut kaikista edellä mainituista selvityksistä pidentäisi maakuntakaavaprosesseja saamelaisten kotiseutualueella huomattavasti ja kustannukset kasvaisivat merkittävästi. Emme ole pitäneet maakuntakaavan selvityksistä saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisia neuvotteluita, koska itse maakuntakaavaprosessi antaa riittävän mahdollisuuden saamelaiskäräjälain mukaisille neuvotteluille. Laki edellyttää riittävät selvitykset maakuntakaavan merkittävät vaikutukset huomioiden.

Epäselvää olisi myös, millaisten selvitysten osalta neuvotteluvelvoite ylittyisi. Tämä lisäisi maakuntakaavaprosessin ennakoimattomuutta ja voisi pidentää jo ennestään pitkiä kaavoitusprosesseja, mikä puolestaan lisäisi resurssien tarvetta merkittävästi sekä työvoiman, että käännös- sekä tulkkauskulujen lisääntymisen johdosta. Mikäli resursseja ei tule lisää, tarkoittaa se maakuntakaavaprosessien pitkittymistä kohtuuttomasti.

Kansallinen turvallisuus ja saamelaiset

Alueidenkäyttölain 4a §:n mukaan ”Alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden edellyttämät kehittämistarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä.” Mikä on lakiluonnoksen suhde kansalliseen turvallisuuteen? Perustuslain 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään.
Olemme käynnistäneet koko Lapin kattavan turvallisuus- ja liikennemaakuntakaavan. Syksyllä 2024 saimme pääesikunnan lausunnon Lapin liikennestrategiaan, joka on yksi tausta-aineisto laadittavana olevassa maakuntakaavassa. Pääesikunnan lausunnossa syyskuussa 2024 nostettiin esille vahvasti Kutturan tieyhteys Kutturan kylän ja Pokan tien välille, n. 16 km. Saamelaiskäräjät vastustaa yhteyttä voimakkaasti kansalaisadressin turvin. Olemme lähestyneet saamelaiskäräjiä neuvottelupyynnöllä jo syyskuussa, asiana tuleva turvallisuus ja liikennevaihemaakuntakaava ja ehdotuksia neuvotteluajankohdista. Saamelaiskäräjillä oli mahdollisuus saada tieto Kutturan tiestä ennen siitä uutisointia myös syyskuun Lapin maakuntahallituksen kokouksessa 30.9.24.Neuvottelu toteutui vasta 19.11.2025. Pöytäkirjan allekirjoitus tapahtuu n. 5 kuukauden jälkeen ensimmäisestä yhteydenotosta.

Lakiluonnoksen vaikutusten arviointia on täsmennettävä merkittävästi ja mahdollisuuksien mukaan myös itse lakiluonnosta

Lakiesityksen mukainen yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite koskien saamelaisten kotiseutualueella toteutettavia tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvia sekä muita erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavia toimenpiteitä, lisää kustannuksia ja lisäresurssien tarvetta sekä Lapin liitossa että saamelaisten kotiseutualueen ja sen lähialueen kunnissa. Esityksen mukainen lakiuudistus myös pitkittää erilaisten maankäyttöön liittyvien hankkeiden prosesseja entisestään, joka on vastoin hallitusohjelman tavoitteita. Lakiluonnoksen vaikutusten arviointi tarvitsee huomattavasti täydentämistä näiltä osin.

Lakiesitykseen sisältyvä muutos siitä, että myös maakuntakaavaa varten laadittavat selvitykset voisivat joissain tilanteissa tulla neuvotteluvelvoitteen piiriin, pidentäisi maakuntakaavaprosessin kestoa ja lisäisi näin kustannuksia merkittävästi sekä työvoiman että käännöskulujen osalta. Ehdotamme, että laki koskisi vain kaavaprosesseja, ei selvityksiä.

Lapin liitto on maakuntien liitoista ainoa, jota lakiuudistus koskettaa. Tämä asettaa Lapin liiton eriarvoiseen asemaan. Lapin maakunnan 21 kuntaa rahoittavat Lapin liiton toiminnan. Esityksen mukainen lakiuudistus olisi kohtuuton Lapin muita kuntia kohtaan ja lisäisi ristiriitoja maakunnan alueella.

Mikäli lakiuudistus toteutetaan esityksen mukaisena, tulee Lapin liitolle sekä saamelaisten kotiseutualueen kunnille osoittaa lakiuudistuksen myötä syntyneisiin lisäkustannuksiin riittävät resurssit valtion taholta. Mikäli lakimuutoksessa säilytetään kirjaus siitä, että neuvotteluvelvoite voi koskea myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolisia hankkeita, voi lisäresurssien tarve koskea myös saamelaisten kotiseutualueen lähikuntia. Näin ollen heitä pitäisi myös kuulla tässä yhteydessä. Lähtökohtaisesti lain tulee koskea vain saamelaisten kotiseutualuetta.

LAPIN LIITTO

Valmistelijat Paula Qvick, suunnittelujohtaja ja Tiina Elo, ympäristöasiantuntija

Lapin liitto
Hallituskatu 20 B
PL 8056
96101 Rovaniemi

info@lapinliitto.fi
etunimi.sukunimi@lapinliitto.fi