

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 274/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten perustuslakivaliokunnalle. Määräaika: 31.1.2023.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- osastopäällikkö, ylijohtaja Johanna Suurpää, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Yrsa Nyman, oikeusministeriö
- puheenjohtaja Tuomas Aslak Juuso, saamelaiskäräjät
- 2. varapuheenjohtaja Leo Aikio, saamelaiskäräjät
- saamelaiskäräjien jäsen Pirita Näkkäläjärvi, saamelaiskäräjät
- lakimiessihteeri Kalle Varis, saamelaiskäräjät
- elinkeino- ja ympäristölakimiessihteeri Sarita Kämäräinen, saamelaiskäräjät
- hallintojohtaja Mari Palolahti, Inarin kunta
- liikkeen edustaja Ellen Pautamo, Ei kaivoksia Suomen Käsivarteen -liike
- toiminnanjohtaja Pekka Suomela, Kaivosteollisuus ry
- toimitusjohtaja Liisa Ansala, Lapin Kauppakamari
- toiminnanjohtaja Nina Forsell, Lapin Matkailuelinkeinon liitto
- toiminnanjohtaja Anne Ollila, Paliskuntain yhdistys
- Saamelaisneuvoston presidentti Áslat Holmberg, Saamelaisneuvosto
- hallituksen jäsen, viestintävastaava Merja Mattila, Suomen alkuperäisten saamelaisten yhteistyöjärjestö ry
- erityisasiantuntija, OTT Juha Guttorm

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- ympäristöministeriö
- korkein hallinto-oikeus
- työelämäprofessori Hannele Pokka, Helsingin yliopisto

Valiokunnan lausunto TaVL 71/2022 vp

- Maanmittauslaitos
- Metsähallitus
- Enontekiön kunta
- Sodankylän kunta
- Utsjoen kunta
- Suomen Kuntaliitto
- Safari Service Aimo Koistinen
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Inarinsaamelaiset ry
- Lapin Kullankaivajain Liitto ry
- Saamelaisneuvosto
- Suomen Saamelaisnuoret ry
- saamelaiskäräjien puheenjohtaja 2015-2019 Tiina Sanila-Aikio
- erityisasiantuntija, OTT Juha Guttorm
- OTT, VT, tutkija Juha Joonas
- tarkastaja, eläkkeellä Jouni Kitti
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Suomen Yrittäjät ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja arvioinnin lähtökohdat

Esityksen yleisenä tavoitteena on turvata saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen ja parantaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä. Uudistustyön lähtökohtana ovat olleet perusoikeudet ja muut perustuslain asettamat velvoitteet, Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus. Voimassa olevan saamelaiskäräjälain on arvioitu olevan monilta osin vanhentunut, paikoin epäselvä ja avoin ristiriitoja aiheuttaneille tulkinnoille.

Talousvaliokunta arvioi ehdotettua sääntelyä toimialansa näkökulmasta. Hallituksen esityksen mukaan esitys ei vaikuta maankäyttöä ja elinkeinojen harjoittamista koskeviin edellytyksiin eikä koske yksityisille säädettyjä tai muutoin kuuluvia maa- ja metsätalouden oikeuksia tai muita oikeuksia. Tästä huolimatta talousvaliokunta katsoo, että erityisesti tässä lausunnossa tarkasteltavalla ehdotuksen neuvottelu- ja yhteistoimintaa koskevalla sääntelyllä on läheinen liittymä ja vähintäänkin välillinen vaikutus myös maankäytön ja elinkeinojen harjoittamisen edellytyksiin.

Talousvaliokunnan toimialaan ei kuulu arvioida esimerkiksi hallituksen esitykseen sisältyviä säännöksiä, jotka koskevat esimerkiksi oikeutta tulla merkityksi vaaliluetteloon ja saamelaiskäräjien kokoonpanoa tai saamelaismääritelmän poistamista lainsäädännöstä. Valiokunta keskittyy sen vuoksi tässä lausunnossaan arvioimaan erityisesti yhteistoimintaa ja neuvotteluelvoitetta koskevaa sääntelyä riippumatta ehdotuksen muusta sisällöstä.

Valiokunnan lausunto TaVL 71/2022 vp

Talousvaliokunta toteaa, että myös oikeudella tulla merkityksi vaaliluetteloon ja saamelaiskäräjien kokoonpanolla on yhteyksiä ja vaikutussuhteita lain muihin säännöksiin, ja tätä kautta ne määrittävät myös esimerkiksi nyt tarkasteltavan yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteen tosiasiallista merkitystä ja vaikutuksia. Lisäksi käytännön viranomaistoiminnassa ja tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa voi syntyä tilanteita, joissa joudutaan ottamaan yksilötasolla kantaa siihen, onko henkilö saamelainen vai ei. Tätä kautta esimerkiksi saamelaismääritelmällä ja sen ehdotetulla poistamisella lainsäädännöstä on perinteisten elinkeinojen harjoittamista koskeva ulottuvuus.

Yhteistoimintaa ja neuvotteluelvoitetta koskeva sääntely

Hallituksen esityksessä ehdotetun neuvottelu- ja yhteistoimintaa koskevan sääntelyn tarkoituksena on kansainvälisten toimielinten kannanottojen mukaisesti vahvistaa saamelaiskäräjien oikeutta osallistua ja myötävaikuttaa päätöksentekoon saamelaisia koskevissa asioissa vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen mukaisesti ja tukea siten saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista. Muutoksella pyritään vastaamaan alkuperäiskansojen asemaa koskevaan kansainvälisoikeudelliseen kehitykseen.

Voimassa olevaan lakiin sisältyvää neuvotteluelvoitetta on pidetty sisällöltään riittämättömänä turvaamaan saamelaisten riittävä osallistuminen ja siten saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen heitä itseään koskevassa päätöksenteossa neuvotteluelvoitteen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Osana uudistuksen yhteistoimintaan tähtäävää yhteistyön tavoitetta sääntelyyn sisällytettäisiin nyt myös tavoite pyrkiä neuvotteluiden kautta yhteisymmärrykseen tai saamelaiskäräjien suostumuksen saamiseen neuvotteluiden kohteena olevaan asiaan.

Ehdotettu sääntelykokonaisuus muodostuisi yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteesta (9 §), saamelaisten huomioimisesta viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa (9 a §) sekä yhteistoimintaa ja neuvotteluja koskevasta menettelysäännöksestä (9 b §).

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. 9 a § olisi yleissäännös, joka konkretisoisi, mitä saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen käytännössä edellyttää viranomaiselta tai muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta. Säännös korostaisi prosessin yhteistoiminnallisia piirteitä. 9 b §:ään sisällytettyjen menettelysääntöjen tarkoituksena on varmistaa, että yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa toteutuu vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate. On tärkeää, että menettely mahdollistaa vilpittömien, oikea-aikaisten ja aidosti yksimielisyyteen pyrkivien keskustelujen käymisen asiasta mahdollisimman tasavertaisten neuvotteluosapuolten kesken.

Ehdotetussa sääntelyssä täsmennetään lisäksi yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteen kohdetta yleisesti siten, että se ”koskee saamelaisten kotiseutualueella toteutettavia tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvia sekä muita erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavia toimenpiteitä”. Säännösehdotukseen sisältyy velvoitteen kohteena olevien toimenpiteiden luettelo, joka konkretisoi velvoitteen kohteita. Luetteloon

Valiokunnan lausunto TaVL 71/2022 vp

esitetään lisättäväksi mm. suojelutoimien toteuttaminen ottaen huomioon maa- ja vesialueiden käytön merkitys saamelaiden perinteisten elinkeinojen harjoittamisessa. Samoin luetteloon lisätäisiin uutena kohtana luonnon monimuotoisuutta ja ilmastonmuutosta käsittelevät toimet ottaen huomioon niiden erityinen vaikutus saamelaisiin, muun muassa mahdollisuuksiin harjoittaa perinteisiä elinkeinoja. On kuitenkin huomattava, että luettelo on jätetty avoimeksi ja velvoitteen kohteena ovat myös toimenpiteet, jotka koskevat muuta vastaavaa saamelaiden kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa.

Ehdotus laajentaisi neuvotteluvollisuuden piiriin kuuluvien asioiden alaa. Neuvottelut olisi ehdotuksen mukaan käytävä kaikista toimenpiteistä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille. Yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoite koskisi saamelaiden kotiseutualueella toteutettavia tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvia sekä muita erityisesti saamen kieleen tai kulttuuriin tai saamelaiden asemaan tai oikeuksiin alkuperäiskansana vaikuttavia toimenpiteitä. Sääntely merkitsisi sitä, että neuvotteluja tulisi käydä myös hankkeista, joiden vaikutukset ulottuvat saamelaiden kotiseutualueelle, vaikka ne toimeenpantaisiin sen ulkopuolella.

Ehdotettu säännös edellyttäisi myös, että viranomaiset arvioivat toimintansa vaikutuksia saamelaiden oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan. Arvioinnissa olisi otettava huomioon eri viranomaisten toiminnan ja eri aikoina tehtyjen toimenpiteiden yhteisvaikutukset.

Ehdotetun sääntelyn arviointia

Talousvaliokunta on tarkastellut hallituksen esitystä ja erityisesti siihen sisältyvää yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitetta koskevaa sääntelyä toimialansa kannalta ennen muuta elinkeinonharjoittamisen näkökulmasta. Valiokunta kiinnittää kriittistä huomiota siihen, ettei hallituksen esitykseen sisälly ehdotetun sääntelyn yritysvaikutusten arviointia. Ehdotuksessa ei ole tarkasteltu sääntelyn vaikutuksia eri elinkeinojen harjoittamisen edellytyksiin eikä toisaalta myöskään sitä, asettaako ehdotettu sääntely elinkeinonharjoittajia eri asemaan myös saman toimialan sisällä. Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on tarkasteltu vain hallinnollisten kustannusten ja resurssitarpeen näkökulmasta. Esityksessä ei ole myöskään arvioitu, miten lakimuutos vaikuttaisi neuvottelumenettelyjen määriin tai kestoihin ja millaisia taloudellisia vaikutuksia sillä toimijoille olisi.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitetta koskeva sääntely on talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa saanut osin ristiriitaista palautetta. Ehdotuksen on toisaalta katsottu vastaavan perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden vaatimuksiin ja perustellusti selkeyttävän ja vahvistavan yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitetta.

Toisaalta ehdotuksen vaikutusarviointia on pidetty puutteellisena erityisesti sen osalta, miten ehdotus vaikuttaisi eri viranomaisten toimintaan tai millaisia vaikutuksia laajennuksilla olisi hallinnollisiin kustannuksiin tai asioiden sujuvaan käsittelyyn. Kuulemisessa on tuotu myös esille asianjännitteinen suhde kunnalliseen itsehallintoon sekä näkemys siitä, että ehdotetun kaltainen maankäytön suunnitteluun sekä maa- ja vesialueiden käyttöön vaikuttava sääntely voisi asettaa saamelaisalueen kunnat eriarvoiseen asemaan maankäytön suunnittelussa muihin kuntiin nähden. Lisäksi ongelmana on pidetty yhteistyö- ja neuvotteluelvoitteen tarkkarajaisuuden puutetta ja avointa soveltamisalaa.

Valiokunnan lausunto TaVL 71/2022 vp

Saamelaiskulttuurin ja elinkeinojen turvaamisen kannalta myös alueellisella elinvoimalla on ratkaiseva merkitys. Tämä edellyttää erilaisten elinkeinojen yhteensovittamista ja toimimista rinnakkain. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti alueidenkäyttöön liittyvät asiat vaikuttavat suoraan esimerkiksi matkailun toimintaedellytyksiin ja investointeihin. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että sääntely turvaa monipuolista elinkeinorakennetta.

Talousvaliokunta yhtyy arvioon siitä, että muidenkin kuin 9 §:ssä lueteltujen, vastaavien saamelaiden kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavien asioiden sisällyttäminen velvoitteen piiriin voi luoda epävarmuutta sääntelyn soveltamisalasta. Valiokunta pitää luettelon jättämistä avoimeksi kuitenkin lähtökohdiltaan perusteluna sääntelyratkaisuna. Kaikkia yhteistoiminta- ja neuvottelovelvoitteen ydinalueelle kuuluvia toimenpiteitä ei ole mahdollista määritellä konkreettisesti luettelossa, ja olennaista on, onko asia luonteeltaan ja vaikutuksiltaan luettelossa mainittuihin kohtiin verrannollinen.

Talousvaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotetun sääntelyn perustelut ovat myös yhteistoiminta- ja neuvottelovelvoitteen piirin nimenomaisesti todettujen asioiden määrittelyn osalta melko niukat, mikä voi vaikeuttaa sääntelyn soveltamiskynnyksen arviointia. Tämä koskee esimerkiksi luonnon monimuotoisuutta koskevia toimia: perusteluissa ei ole mainittu esimerkiksi konkreettisia esimerkkejä siitä, mitä luonnon monimuotoisuutta käsittelevillä toimilla tarkemmin tarkoitettaisiin, ja onko kyse mahdollisesti myös erilaisten toimien välillisistä vaikutuksista.

Nyt ehdotettu neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoite koskisi säännöksen perustelujen mukaan lainsäädännön ja hallinnollisten päätösten lisäksi myös muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei säännöksen perusteluista käy selkeästi ilmi, mitä tällaisilla toimenpiteillä tarkoitetaan.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota asiantuntijakuulemisessa esille nousseeseen huolenaiheeseen saamelaisten ehdotuksen 9 a §:ään sisältyvän heikentämiskiellon tulkinnanvaraisuudesta. Säännöksen on arvioitu voivan aiheuttaa epäselvyyttä viranomaisen velvollisuuksista, ja erityisesti siihen sisältyvien vähäistä suuremman ja huomattavan haitan käsitteen tulkinnanvaraisuuden on arvioitu voivan johtaa hankkeiden viivästymiseen tai estymiseen ja tulkintojen hakemiseen muutoksenhaun kautta. Talousvaliokunta pitää tärkeänä varmistaa sääntelyn soveltamisen ennakoitavuus ja toimivuus sekä saamelaisten oikeuksien toteuttamisen että taloudellisen toimintaympäristön kannalta. Talousvaliokunta esittää, että perustusvaliokunta harkitsee sääntelyn täsmentämistä viranomaistoiminnan ennakoitavuuden turvaamiseksi ja sääntelyn riittävän yhtenäisyyden varmistamiseksi erityislainsäädännön kanssa.

Neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen täyttymisen arvioinnin ja sektorilainsäädännön edellyttämien velvoitteiden yhteensovittamisen on arvioitu voivan tuottaa ongelmia sen suhteen, missä vaiheessa hankkeen suunnittelua koskeva neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoite tulee toteuttaa ja miten eri lakien menettelyt tulee yhteensovittaa. Lukuisien erityislakien sanamuodoiltaan vaihtelevia neuvotteluvollisuutta, yhteistoimintaa ja saamelaiskulttuurin heikentämiskielloa koskevia säännöksiä tulisi sen vuoksi mahdollisimman pian arvioida ja tarkistaa kokonaisuutena ja pyrkiä yhdenmukaistamaan suhteessa saamelaiskäräjälakiin.

Valiokunnan lausunto TaVL 71/2022 vp

Kokoavia huomioita

Tasapainoinen ja ajantasainen saamelaiskäräjälaki on myös tärkeä osa taloudellista toiminta- ja investointiympäristöä. Talousvaliokunta pitää keskeisenä, että yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoite turvaa toimivalla tavalla saamelaisten mahdollisuutta perinteisten elinkeinjensa harjoittamiseen ja eri elinkeinojen yhteensovittamista ja edistää sääntelyn ja viranomaistoiminnan ennakoitavuutta. Nykyisen oikeustilan selkeyttäminen ja neuvotteluelvoitteen sisällön täsmentäminen on sen vuoksi tärkeää. Samalla talousvaliokunta pitää taloudellisen toimintaympäristön ja tasapuolisten kilpailuolosuhteiden kannalta tärkeänä varmistaa, että sääntely ei muodostu hidas- teeksi tai tarpeettomaksi esteeksi investoinneille ja aseta toimijoita perusteettomasti eriarvoiseen asemaan.

Talousvaliokunta korostaa, että ehdotettu 9, 9 a ja 9 b §:n muodostama sääntelykokonaisuus ei kuitenkaan merkitse sitä, että neuvotteluissa olisi päästävä yhteisymmärrykseen tai saatava saamelaiskäräjien suostumus aiotulle toimenpiteelle. Ehdotus ei siten merkitse ns. veto-oikeuden antamista saamelaiskäräjille, vaan neuvottelujen kohteena olevasta asiasta päättäisi edelleen viime kädessä asianomainen viranomainen lailla säädetyn toimivaltansa nojalla, vaikka pyrkimyksenä onkin saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteen perusajatuksena on yhteistoiminnallisuuden ja kumppanuuden korostaminen. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että oikein toimiessaan yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoite voi myös edistää hankkeiden joustavaa ja nopeaa toteuttamista. Tältä kannalta on tärkeää varmistaa, että yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitetta koskeva 9, 9 a ja 9 b §:n muodostama sääntelykokonaisuus tosiasiaassa vahvistaa, täsmentää ja selkeyttää voimassa olevan lain sääntelyä.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella on vielä epävarmaa, missä määrin ehdotettu sääntely onnistuu tavoitteissaan ja selkeyttääkö se riittäväällä tavalla viranomaisten velvollisuuksia huomioida saamelaisten oikeuksia omassa toiminnassaan. Talousvaliokunta esittää sen vuoksi, että perustuslakivaliokunta harkitsee neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitetta koskevan sääntelykokonaisuuden täsmentämistä sääntelyn ennakoitavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden turvaamiseksi. Talousvaliokunta korostaa, että neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen vaikutuksia sekä saamelaisten oikeuksien toteutumiseen että käsittelyn sujuvuuteen ja hankkeiden toteutukseen on myös jatkossa seurattava ja sääntelyä tarvittaessa edelleen täsmennettävä menetelystä saatujen kokemusten perusteella.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TaVL 71/2022 vp

Helsingissä 1.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Raimo Piirainen sd

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Joakim Strand r

jäsen Hussein al-Taeed sd

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Tuula Väättäinen sd

jäsen Johannes Yrttiäho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen