

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 100/2023 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Yrsa Nyman, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Teo Kangaspunta, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Tarja Reivonen-Kavonius, työ- ja elinkeinoministeriö
- puheenjohtaja Pirita Näkkäläjärvi, saamelaiskäräjät
- 1. varapuheenjohtaja Leo Aikio, saamelaiskäräjät
- 2. varapuheenjohtaja Tuomas Aslak Juuso, saamelaiskäräjät
- elinkeino- ja ympäristölakimiessihteeri Sarita Kämäräinen, saamelaiskäräjät
- lakimiessihteeri Kalle Varis, saamelaiskäräjät
- yhteyspäälikkö Jyrki Tolonen, Metsähallitus
- varapuheenjohtaja Jarmo Katajamaa, Inarinsaamelaiset ry
- toiminnanjohtaja Pekka Suomela, Kaivosteollisuus ry
- johtaja Hanna Baas, Lapin Kauppakamari
- toiminnanjohtaja Nina Forsell, Lapin Matkailuelinkeinon Liitto
- puheenjohtaja Tuomas Keskitalo, Metsä-, kalastaja- ja tunturisaamelaiset ry
- toiminnanjohtaja Anne Ollila, Paliskuntain yhdistys
- Saamelaisneuvoston presidentti Aslak Holmberg, Saamelaisneuvosto
- hallituksen jäsen Timo Helaniva, Suomen alkuperäisten saamelaisten yhteistyöjärjestö ry
- hallituksen puheenjohtaja Merja Mattila, Suomen alkuperäisten saamelaisten yhteistyöjärjestö ry
- ympäristöoikeuden asiantuntija Hannes Koljonen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ympäristöministeriö

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2025 vp

- korkein hallinto-oikeus
- Maanmittauslaitos
- Enontekiön kunta
- Inarin kunta
- Lapin liitto
- Sodankylän kunta
- Utsjoen kunta
- Kemin-Sompion Paliskunta
- Safari Service Aimo Koistinen
- Sattasniemen Paliskunta
- Tankavaaran ravintola ja majoituspalvelut Oy
- Amnesty International, Suomen osasto ry
- Lapin Kullankaivajain Liitto ry
- Suomen saamelaisnuoret ry
- Tenon kiinteistönomistajat ry
- erityisasiantuntija, OTT Juha Guttorm
- OTT, VT, tutkija Juha Joona
- tarkastaja, eläkkeellä Jouni Kitti
- professori Veli-Pekka Lehtola

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja arvioinnin lähtökohdat

Ehdotuksen taustalla on tavoite saattaa saamelaiskäräjistä annettu laki vastaamaan Suomen kansainvälisiä velvoitteita erityisesti alkuperäiskansojen asemaan ja oikeuksiin liittyen. Tästä näkökulmasta merkityksellisiä ovat erityisesti kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen sopimuksen vaalioikeuksia, vähemmistöjen oikeuksia sekä itsemääräämisoikeutta koskevat säännökset, kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen poliittisiin oikeuksiin liittyvät säännökset sekä pohjoismainen saamelaissopimus ja itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus (ILO 169 -sopimus). Esityksen yleisenä tavoitteena on turvata saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen sekä parantaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä.

Talousvaliokunta arvioi ehdotettua sääntelyä toimialansa näkökulmasta eli elinkeinonharjoittamisen oikeuden ja edellytysten sekä erityisesti hallituksen esityksen mukaisen yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskevan sääntelyn näkökulmasta. Valiokunta viittaa asiasta aiemmin antamaansa lausuntoon (TaVL 71/2022 vp — HE 274/2022 vp) ja toteaa, että yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskevalla sääntelyllä on läheinen liittymä ja vähintäänkin välillinen vaikutus myös maankäytön ja elinkeinon harjoittamisen edellytyksiin.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotus siitä, ketkä henkilöt merkittäisiin saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, ratkaisee sen, keillä on äänioikeus saamelaiskäräjien vaaleissa, mutta ei sitä, keitä on ylipäänsä pidettävä saamelaisina. Talousvaliokunta viittaa myös tältä osin aiempaan lausuntoon-

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2025 vp

sa TaVL 71/2022 vp — HE 274/2022 vp ja toteaa, että oikeudella tulla merkityksi vaaliluetteloon ja saamelaiskäräjien kokoonpanolla on yhteys ja vaikutussuhteita lain muihin säännöksiin ja tätä kautta ne määrittävät myös esimerkiksi ehdotukseen sisältyvän yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoitteen tosiasiallista merkitystä ja vaikutuksia.

Perustuslain mukaan elinkeinovapaus on jokaiselle kuuluva perusoikeus. Talousvaliokunta toteaa, että hallituksen esityksessä tai oikeusministeriön 11.3.2024 päivätyssä vastineessa ei ole tarkemmin arvioitu, miten turvataan saamelaisten perinteisiä elinkeinoja harjoittavien elinkeinonharjoittajien asema ja oikeudet niiden elinkeinonharjoittajien osalta, jotka eivät ole saamelaiskäräjien vaaliluettelossa eivätkä voi osallistua päätöksentekoon.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoitetta koskevan sääntelyn arviointia

Yleistä

Hallituksen esityksen mukaisen yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoitetta koskevan sääntelyn tavoitteena on vahvistaa saamelaiskäräjien oikeutta osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon saamelaisia koskevissa asioissa ja tukea siten saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista. Ehdotetun sääntelyn on arvioitu laajentavan yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoitteen sisällöllistä ja alueellista soveltamisalaa voimassa olevaan lakiin verrattuna. Muutoksella pyritään vastaamaan alkuperäiskansojen asemaa koskevaan kansainväliseen kehitykseen.

Ehdotuksessa säännellään yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoitteen sisällöstä (9 §), saamelaisten huomioimisesta viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa (9 a §) sekä yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoitetta koskevasta menettelystä (9 b §). Sääntely edellyttää, että viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat tahot neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa, kun ne valmistelevat lainsäädäntöä, hallinnollisia päätöksiä tai muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityistä merkitystä saamelaisille. Tavoitteena on, että saamelaiskäräjien kanssa saavutetaan neuvotteluissa yksimielisyys tai saadaankin hankkeelle saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Yhteistoimintaa ja neuvotteluja koskevien menettelysääntöjen tavoitteena on varmistaa neuvottelujen vilpittömyys, oikea-aikaisuus ja asian kannalta riittävä yhteinen tietopohja sekä aito pyrkimys yksimielisyyteen kansainvälisen oikeuden vaatimusten edellyttämällä tavalla.

Talousvaliokunta pitää yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoitetta koskevan ehdotuksen yleisiä tavoitteita kannatettavina ja kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin asioihin:

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoitteen sisällöllinen, alueellinen ja ajallinen ulottuvuus

Ehdotuksen mukaan saamelaiskäräjistä annetun lain yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoitetta laajennettaisiin koskemaan nykyistä kattavammin eri toimenpiteitä niin, että neuvotteluja tulisi käydä saamelaisten kotiseutualueella toteutettavaksi suunnitelluista hankkeista sekä hankkeista, joiden vaikutukset ulottuvat kotiseutualueelle, vaikka ne toimeenpantaisiin sen ulkopuolella. Tällaisia hankkeita voivat olla muun muassa ympäristöön ja maankäyttöön liittyvät toimenpiteet. Ehdotus sisältää myös aiempaa yksityiskohtaisemmat säännökset yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoitteen

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2025 vp

voitteen mukaisista menettelyistä ja niiden ajoittamisesta hankkeen suunnittelun ja sitä koskevan päätöksenteon näkökulmasta.

Useissa asiantuntijalausunnoissa yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteeseen ja sen tavoitteisiin suhtaudutaan sinänsä myönteisesti. Niissä kuitenkin tuodaan esiin, että ehdotettu soveltamisalaltaan laaja neuvotteluelvoite voi hidastaa talouden toimivuuden näkökulmasta keskeisten hankkeiden etenemistä. Lausunnoissa kiinnitetään huomiota siihen, että yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoite ei saa kohtuuttomasti vaikeuttaa talouden ja ympäristön kannalta tärkeiden hankkeiden toteuttamista.

Talousvaliokunta pitää useiden asiantuntijalausuntojen tavoin sekä kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta tärkeänä yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteen tavoitetta aidosti löytää yksimieliset ratkaisut saamelaisille merkityksellisissä asioissa. Valiokunta pitää myös perusteltuna, että sääntelyllä pyritään turvaamaan neuvottelujen sujuvuutta niin, että yllättävissä ja kiireellisissä hankkeissa neuvotteluille varattu määräaika voi olla tavanomaista lyhyempi, saamelaiskäräjien passiivisuus neuvotteluissa ei estä päätöksentekoa eikä sillä ole päätöksentekoa koskevaa veto-oikeutta. Valiokunnan näkemyksen mukaan sekä houkuttelevan investointiympäristön varmistamisen että puhtaan siirtymän edistämisen näkökulmasta on olennaista, että ehdotettu sääntely ei kohtuuttomasti estä, vaikeuta tai hidasta investointien kohteena olevien hankkeiden tai esimerkiksi keskeisten valtioneuvoston strategioiden suunnittelua ja toteuttamista.

Talousvaliokunta toteaa, että ehdotus koskee lainsäädännön valmistelun ohella hallintopäätöksiä, joita ovat esimerkiksi yrityksiä koskevat investointi- ja kehittämistukipäätökset. Nämä päätökset sisältävät yksittäisiä yrityksiä koskevia tietoja, jotka eivät ole julkisia. Valiokunnan näkemyksen mukaan ehdotuksessa tulisi ottaa tarkemmin kantaa siihen, kuuluvatko tällaiset yksittäisiä yrityksiä koskevat päätökset ehdotuksen mukaisen neuvotteluelvoitteen soveltamisalaan sekä siihen, miten käsitellään hankkeisiin sisältyviä salassa pidettäviä tietoja, kuten esimerkiksi yritysten liikesalaisuuksia. Lisäksi tulee varmistaa hallintoviranomaisten ja muiden hallintopäätöksiä tekevien tahojen riittävä osaaminen ja resurssit, jotta yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteelle asetetut tavoitteet voivat toteutua ilman aiheetonta viivytystä.

Ehdotuksen mukaan yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoite koskee saamelaisten kotiseutualueella toteutettavien toimenpiteiden ohella toimenpiteitä, joiden vaikutukset ulottuvat kotiseutualueelle. Talousvaliokunta huomauttaa, että hankkeiden toteuttamismahdollisuuksia voi olla hyvin vaikea arvioida etukäteen tilanteessa, jossa on kyse saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella toteutettavasta hankkeesta, jonka vaikutukset mahdollisesti ulottuvat kotiseutualueelle. Tämä voi vaikuttaa myös esimerkiksi näiden alueiden maanomistajien asemaan, maan arvoon, hankkeita koskeviin lupaprosesseihin ja elinkeinon harjoittamisen mahdollisuuksiin alueella ylipäätään. Valiokunnan näkemyksen mukaan ehdotettua sääntelyä tulisi tältä osin selkeyttää ja täsmentää siten, että se ei muodostu saamelaisten kotiseutualueen läheisyydessä toimivien elinkeinonharjoittajien näkökulmasta kohtuuttomaksi.

Talousvaliokunta on lausunnossaan TaVL 71/2022 vp — HE 274/2022 vp pitänyt sinänsä perusteltuna sääntelyratkaisuna sitä, että laissa ei tyhjentävästi luetella kaikkia neuvotteluelvoitteen soveltamisalaan kuuluvia toimenpiteitä. Tästä huolimatta valiokunta katsoo, että ehdotus on edelleen liian tulkinnanvarainen ja sitä tulisi täsmentää. Näin voitaisiin paremmin ennalta arvioida,

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2025 vp

mitä toimenpiteitä ja millä alueella toteutettavia toimenpiteitä neuvotteluelvoite koskee sekä milloin yksittäistä hanketta koskeva neuvotteluelvoite voidaan katsoa täytetyksi niin, että päätöksenteossa ja hankkeen toteuttamisessa voidaan edetä.

Ehdotuksen suhde kunnalliseen itsehallintoon, maankäyttöön sekä suunnittelu- ja lupamenettelyihin

Asiantuntijakuulemisessa ja useissa talousvaliokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa kiinnitetään huomiota ehdotuksen mukaisen yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteen vaikutuksiin kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Lausunnoissa on erityisesti tuotu esiin maankäytön suunnitteluun ja ohjaukseen sekä elinkeinojen kehittämiseen liittyvät kysymykset.

Talousvaliokunta katsoo, että yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteella on yhteys kunnalliseen päätöksentekoon ainakin maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvissä kysymyksissä. Valiokunnan näkemyksen mukaan sääntelyn alueellinen soveltamisala ja neuvottelumenettelyn kesto on ja edellytettävään lopputulokseen liittyvät vaatimukset ovat osin niin laajoja ja tulkinnanvaraisia, että ennakoimattomia tulkintatilanteita esimerkiksi kaavoitusta ja muita lupaprosesseja koskevissa yksittäisissä menettelyissä todennäköisesti syntyy. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että ehdotetun yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteen ja kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvien toimien vaikutussuhteet tunnistetaan ja huolehditaan siitä, että yksittäisissä tilanteissa ilmenevät ristiriitatilanteet saadaan ratkaistua tehokkaasti ja kumpaakin perustuslain turvaamaa oikeutta kunnioittaen.

Ehdotuksen merkitys eri elinkeinojen ja elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisuuden näkökulmasta

Yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteen nimenomaisena tavoitteena on edistää ja suojata saamelaiden mahdollisuuksia harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Hallituksen esityksessä todetaan, että saamelaiden perinteisiä elinkeinoja ovat muun muassa metsästys, kalastus ja poronhoito mukaan lukien elinkeinojen harjoittamisen nykyaikaiset muodot. Talousvaliokunta viittaa asiantuntijalausuntoihin, joissa tuodaan esiin, että saamelaiden perinteisiä elinkeinoja harjoittavat myös muut kuin saamelaiset ja että ehdotuksella on vaikutuksia myös muita elinkeinoja kuin saamelaiden perinteisiä elinkeinoja harjoittavien elinkeinonharjoittajien asemaan ja toimintaedellytyksiin. Esimerkkeinä näistä muista elinkeinoista voidaan mainita matkailu, metsätalous, kaivostuotanto ja energiantuotanto. Talousvaliokunta katsoo, että sääntelyn ja sen tapauskohtaisen soveltamisen tulee johtaa ratkaisuihin, jotka toisaalta huomioivat saamelaiden oikeudet mutta joiden lähtökohtana on elinkeinonharjoittajien yhdenvertainen kohtelu, päätöksenteon ja investointiympäristön ennakoitavuus sekä mahdollisuus vahvistaa elinkeinorakenteen monipuolisuutta alueen elinvoimaisuuden ja taloudellisen kantokyvyn säilyttämiseksi.

Ehdotuksen suhde erityislainsäädäntöön

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota saamelaiskärjälain ja sektorilainsäädännön väliseen suhteeseen. Eri aloja koskevaan sektorilainsäädäntöön sisältyy lukuisia erityissäännöksiä saamelaiden oikeuksien huomioon ottamisesta. Koska uudistuksia on tehty yksittäisten lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä ja sektorikohtaisten tarpeiden näkökulmasta, saamelaiden oikeuksia koske-

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2025 vp

vasta lainsäädännöstä on muodostunut sirpaleinen ja eri sektoreiden välillä vaihtelevan sisältöinen kokonaisuus.

Hallituksen esityksen mukaan erityislainsäädäntöön sisältyvät säännökset eivät vaikuta viranomaisten tai muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toimijoiden saamelaiskäräjälain 9—9 b §:n mukaiseen yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeseen tai poista sitä. Lisäksi voimassa olevan saamelaiskäräjälain 9 §:ssä tarkoitettujen neuvottelujen käyminen on oikeuskäytännössä katsottu viranomaisen päätöksenteon oikeudelliseksi edellytykseksi pykälässä tarkoitetuissa hallintoasioissa (KHO 11.3.2003, taltio 516). Muun muassa näistä syistä talousvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että sektorilainsäädäntö ja saamelaiskäräjälain ehdotettu 9—9 b §:n sääntely muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden, josta käy selvästi ilmi, millaisia velvollisuuksia yhteistyöhön ja neuvotteluun viranomaisilla ja muilla julkisia hallintotehtäviä hoitavilla toimijoilla on. Valiokunta katsoo myös, että jos sektorilainsäädäntöön jatkossa sisällytetään erityissääntelyä, tulisi tarkoin selvittää, miltä osin se täydentää saamelaiskäräjälain yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskevaa sääntelyä.

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta viittaa aiempaan lausuntoonsa TaVL 71/2022 vp — HE 274/2022 vp ja toteaa, että valiokunnan saaman selvityksen perusteella on vielä epävarmaa, toteutuvatko sääntelyn tavoitteet. Talousvaliokunta katsoo sen vuoksi, että ehdotettua yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta on jatkokäsittelyssä arvioitava sääntelyn tavoitteiden, perusoikeuksien ja talouden kehityksen kannalta välttämättömien toimintaedellytysten, elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun, kunnallisen itsehallinnon, lupaprosessien yhteensovittamisen ja niiden sujuvuuden sekä puhdasta siirtymää edistävien investointien houkuttelevuuden näkökulmasta.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen vaikutuksia sekä saamelaisten oikeuksien toteutumiseen että käsittelyn sujuvuuteen ja hankkeiden toteutumiseen seurataan myös jatkossa ja sääntelyä tarvittaessa täsmennetään saatujen kokemusten perusteella.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2025 vp

Helsingissä 12.3.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
varapuheenjohtaja Ville Kaunisto kok
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Kaisa Garedeu ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Juha Viitala sd
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Juha Mäenpää ps
varajäsen Minna Reijonen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johanna Rihto-Kekkonen