

Maa- ja metsätalousvaliokunta

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 maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Yrsa Nyman, oikeusministeriö
- ylijohtaja Pentti Lähteenoja, maa- ja metsätalousministeriö
- yhteyspäällikkö Jyrki Tolonen, Metsähallitus
- puheenjohtaja Pirita Näkkäläjärvi, saamelaiskäräjät
- 1. varapuheenjohtaja Leo Aikio, saamelaiskäräjät
- 2. varapuheenjohtaja Tuomas Aslak Juuso, saamelaiskäräjät
- elinkeino- ja ympäristölakiasiassuhteeri Sarita Kämäräinen, saamelaiskäräjät
- lakiasiassuhteeri Kalle Varis, saamelaiskäräjät
- yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- ylitarkastaja Matti Jutila, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- kolttien luottamusmies Veikko Feodoroff, Kolttien kyläkokous
- metsäjohtaja Marko Mäki-Hakola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- työelämäprofessori Hannele Pokka, Helsingin yliopisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Luonnonvarakeskus
- Maanmittauslaitos
- Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Enontekiön kunta
- Inarin kunta
- Sodankylän kunta
- Utsjoen kunta
- Paliskuntain yhdistys

Valiokunnan lausunto MmVL 3/2025 vp

- Inarin yhteismetsä
- Lapinkylien parlamentti
- Saamelaisneuvosto
- Inarinmaan lapinkylänyhdistys ry
- Saamelaispaliskunnat ry
- Tenon kiinteistönomistajat ry
- Tornio-Muoniojokiseura ry
- Vesialueomistajat VEALO ry
- professori Lauri Hannikainen, Helsingin yliopisto
- tutkija Juha Joonas, Lapin yliopisto
- professori Veli-Pekka Lehtola, Oulun yliopisto
- OTT, alkuperäiskansaoikeuden dosentti Leena Hansen, Oulun yliopisto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen yleisenä tavoitteena on turvata saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen sekä parantaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä. Esitys edistää perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisesti saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa sekä saamelaisten perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaista oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi esitys edistää perustuslain 22 §:n mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista. Esityksen tavoitteena on myös ottaa huomioon kansainväliset alkuperäiskansoja koskevat sopimusvelvoitteet ja sopimusten tulkintakäytäntö, joka koskee erityisesti alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta. Hallituksen esityksen mukaan esitys ei vaikuta maankäyttöä ja elinkeinojen harjoittamista koskeviin edellytyksiin, eikä se koske yksityisille säädettyjä tai muutoin kuuluvia maa- ja metsäoikeuksia tai muita oikeuksia. Valiokunnan mielestä yhdenvertaisuus kansalaisten kesken on lainsäädännössä varmistettava luotettavalla tavalla.

Valiokunta pyrkinyt käytettävissä olevin keinoin selvittämään lakiehdotuksen vaikutuksia toimialansa viranomaisiin ja julkisia hallintotehtäviä hoitaviin sekä elinkeinoihin. Saadusta lausuntopalautteesta käy ilmi, että asian käsittelyssä valtaosan huomiosta saavat nykyisen lain soveltamiseen liittyvät ristiriidat ja kysymys siitä, kuka voi tulla edustetuksi saamelaiskäräjien toimesta ja osallistua käräjien toimintaan. Valiokunta tunnistaa tämän vaikean ja moniulotteisen kysymyksen merkityksen. Valiokunta toivoo, että asian jatkokäsittelyssä tulevat huomioiduksi niin alkuperäiskansaan kuuluvien henkilöiden oikeudet kuin näiden oikeuksien soveltamisen vaikutukset yhteiskuntaan, kunnalliseen itsehallintoon, muihin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä hyvän hallinnon takeisiin. Valiokunnan on tehtävänsä ja toimialansa mukaisesti keskityttävä niihin kysymyksiin, jotka kuuluvat sen ratkaistavaksi.

Käsittelyssä oleva hallituksen esitys vastaa perusratkaisuiltaan hallituksen esitystä HE 272/2022 vp, josta maa- ja metsätalousvaliokunta antoi lausunnon MmVL 34/2022 vp. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 9 a ja 9 b §:ään tehtyihin muutoksiin, joiden tarkoituksena on lieventää viranomaisille ja asianosaisille mahdollisesti aiheutuvia epäselvyyksiä sekä varmistaa asioiden sujuva käsittely erityisesti kiireellisissä asioissa. Lakiehdotuksen 9 a §:stä on poistettu erilliset saamelaiskulttuurin heikentä-

Valiokunnan lausunto MmVL 3/2025 vp

miskiellot sekä vaikutusten arviointia koskevat säännökset, joista mahdollisesti aiheutuviin soveltamisongelmiin valiokunta kiinnitti huomiota aikaisemmassa lausunnossaan. Valiokunta pitää näitä muutoksia kannatettavina ottaen huomioon ensimmäisessä kappaleessa esitetyt ehdot.

Yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyä koskevaa 9 b §:n säännöstä on täydennetty siten, että saamelaiskäräjien tulee viranomaisen asettamaan määräpäivään mennessä ilmoittaa halukkuudesta neuvotella asiasta. Määräajan tulee olla kohtuullinen ja siinä voidaan ottaa huomioon asian kiireellisyys. Pykälän 2 momentissa nimenomaisesti todetaan, ettei tilaisuuden käyttämättä jättäminen estä viranomaista tai julkista hallintotehtävää hoitavaa jatkamasta asian käsittelyä. Valiokunnan käsityksen mukaan nämä muutokset selkiyttävät sääntelyä ja lieventävät sen aikaisemmassa lausunnossa esille nostamia mahdollisia tulkintaongelmia. Valiokunta haluaa kuitenkin jäljempänä tarkastella lähemmin eräitä oman toimialansa kannalta tärkeitä näkökohtia.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoisuuden luonne

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 on saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Valiokunta korostaa edelleen, ettei lakiehdotuksen 9 §:ssä säädetty neuvotteluvetoisuus voi milloinkaan osin muodostua veto-oikeudeksi viranomaisten päätöksenteossa.

Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu 9 b §:n säännös viranomaisen saamelaiskäräjille asettamasta määräajasta selkiyttää entisestään sitä lähtökohtaa, ettei kysymys ole veto-oikeudesta eikä saamelaiskäräjien passiivisuus neuvotteluissa estä päätöksentekoa. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa nimenomaisesti todetaan, että viranomainen tai muu julkista hallintotehtävää hoitava voi toimivaltaansa kuuluvissa asioissa jatkaa asian käsittelyä, jos saamelaiskäräjät ei osallistu neuvotteluihin, pidä neuvotteluja tarpeellisin tai ilmoita halukkuudesta neuvotella tietyistä asioista viranomaisen tai julkisia hallintotehtäviä hoitavan asettaman määräajan mennessä. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että saamelaiskäräjille asetetun määräajan tulee olla kohtuullinen ja siinä voidaan ottaa huomioon asian kiireellisyys. Säännös ei kuitenkaan ota kantaa siihen, missä tilanteissa toimenpide voidaan toteuttaa saamelaiskäräjien kannan vastaisesti. Valiokunnan käsityksen mukaan viranomaisten toimivallan käyttöä ohjaa viime kädessä 9 a §:ssä säädetty saamelaisten oikeuksien huomioon ottaminen.

Ehdotetun 9 b §:n perusteluiden mukaan määräaika koskevan säännöksen tarkoituksena on edistää neuvottelujen käymistä oikea-aikaisesti ja asioiden käsittelyn sujuvuutta erityisesti kiireellisissä asioissa. Kohtuullisen ajan pituuden arvioinnissa voidaan ottaa huomioon asian laatu ja kiireellisyys. Viranomaisen ja julkisia hallintotehtäviä hoitavan tulee ottaa huomioon neuvotteluvetoisuus myös kiireellisten ja määräaikoihin sidottujen asioiden suunnitteluprosessissa. Toisaalta erityisesti ennakoimattomissa kiireellisissä asioissa voidaan edellyttää nopeaa toimintaa myös saamelaiskäräjiltä. Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä perusteltuna.

Hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan edelleen esiin, että neuvotteluiden tavoitteena on yksimielisyys tai saamelaiskäräjien suostumus. Neuvotteluiden lopputulos voi kuitenkin olla sellainen, ettei yksimielisyyttä ole keskusteluja jatkamallakaan mahdollista saavuttaa tai suostumusta

Valiokunnan lausunto MmVL 3/2025 vp

saada. Saamelaiskäräjillä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus valmistautua neuvotteluihin ja vaikuttaa asian käsittelyn lopputulokseen. Valiokunta pitää näitä lähtökohtia edelleen asianmu-kaisina. Valiokunta katsoo edellä esitetyn ja saamansa selvityksen perusteella, ettei kysymys ole miltään osin saamelaiskäräjien veto-oikeudesta viranomaisten tai julkista hallintotehtävää hoita-vien päätöksiin.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteen soveltamisala

Lakiehdotuksen mukaan neuvotteluelvoitteen piiriin kuuluvia toimia ovat viranomaisten ja jul-kisia hallintotehtäviä hoitavien hallinnolliset päätökset ja muut toimenpiteet, jotka voivat välittö-mästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Voimassa olevan lain mukaan neuvotteluelvoite koskee vain viranomaisia. Valiokunnan toimialalla Suomen met-säkeskus, Suomen riistakeskus, Paliskuntain yhdistys sekä Metsähallitus hoitavat julkisia hallin-totehtäviä, vaikka ne eivät ole valtion viranomaisia. Metsähallituksen toiminnasta saamelaisten kotiseutualueella on voimassa erityissäännöksiä. Muilta osin lakiehdotus laajentaa neuvottelume-nettelyn käyttöä edellä mainittuihin viranomaistehtäviä hoitaviin tahoihin. Lisäksi ministeriöi-den on neuvoteltava lainsäädännöstä, jolla voi olla edellä tarkoitettulla tavalla erityinen merkitys saamelaisille. Hallituksen esityksen mukaan merkityksellistä ei ole se, minkä tyyppisestä toimin-nasta on kyse, vaan se, onko toiminnalla erityinen merkitys saamelaisille. Erityisellä merkityk-sellä säännöksessä viitataan ennen muuta hankkeisiin, jotka koskevat nimenomaan saamelaisia tai jotka voivat vaikuttaa erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana. Toisaalta oman kielen ja kulttuurin edistäminen ei kenen-kään kohdalla merkitse oikeutta kulttuuriin vedoten poiketa suomalaisen oikeusjärjestyksen aset-tamista säännöistä. Valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota, että 9 §:n erityistä merkitystä -kri-teeriä ei ole hallituksen esityksessä sen tarkemmin perusteltu. Esityksessä epäselväksi jää erityi-sesti kyseisen kriteerin merkitys kotiseutualueen ulkopuolisten hankkeiden osalta.

Neuvotteluelvoitteen piiriin kuuluu jatkossakin hanke tai toimenpide, joka käytännössä vaikut-taa saamelaisten oikeuteen harjoittaa perinteisiä elinkeinoja, ja etenkin saamelaisia koskevat lain-valmisteluhankkeet. Perinteisten elinkeinojen, poronhoidon, metsästyksen ja kalastuksen, keräi-lyn ja käsitöiden harjoittaminen myös niiden nykyaikaisissa muodoissaan on vakiintuneesti luet-tu kuuluvaksi saamelaiseen kulttuurimuotoon. Esityksen perusteluissa on tuotu esiin, että toimen-piteellä voi olla erityinen merkitys saamelaisille riippumatta toimenpiteen toteuttajasta. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi sellaiset viranomaisen myöntämät luvat, joiden perusteella on sallittua ryhtyä toimimaan kotiseutualueella tai sen välittömässä läheisyydessä. Toisaalta hal-lituksen esityksen mukaan neuvotteluelvoite ei koske esimerkiksi ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluvia asioita, joissa käsitellään yksittäisille henkilöille myönnettäviä maita. Jää epäselväksi, tarkoitetaanko tällä yksityisiä koskevia lupa-asioita vai rahoituspäätöksiä. Neuvotteluelvoite ei niin ikään koske Metsähallituksen suorittamaa tonttimyyntiä tai hirvenmetsästysalueen osoitta-mista, eikä Suomen riistakeskuksen tekemää metsästysluvan myöntämistä.

Ehdotetun 9 §:n 2 kohdan mukaan neuvotteluelvoitteen piiriin kuuluvat laajakantoiset ja mer-kittävät toimenpiteet, jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella muun muassa valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta. Säännös vastaa näiltä osin voimassa olevan lain 9 §:ä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että näin muotoil-tuna säännös merkitsee neuvotteluelvoitetta koskien yksityisessä omistuksessa olevien alueiden

Valiokunnan lausunto MmVL 3/2025 vp

suojelua ja suojelualueiden käyttöä. Lapin ELY-keskus neuvottelee valtion puolesta suojelupäätöksissä ja tekee rahoitusta koskevat päätökset. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan neuvotteluvelvoite koskee viranomaisia ja julkista hallintotehtävää hoitavia tahoja sekä julkisessa, valtion tai kunnan, omistuksessa olevia maa- ja vesialueita. Lakiehdotuksen 9 §:n 9 kohdan mukaan neuvotteluvelvoite ulottuu kuitenkin toimenpiteeseen, joka koskee muuta vastaavaa saamelais-
ten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa. Tämän voidaan lukea sisältävän muun muassa saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvaan metsästyksen, kalastukseen ja porotalouden harjoittamiseen vaikuttavat toimenpiteet yksityisillä maa- ja vesialueilla, jos asiaa käsitellään jossakin viranomaisprosessissa. Omaisuudensuojan keskeinen merkitys suomalaisessa oikeusjärjestyksessä on aina huomioitava. Kaiken kaikkiaan yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyn kohteena olevia hankkeita ja toimenpiteitä tulee selkeyttää maa- ja metsätalouden kehityksen kannalta välttämättömien toimintaedellytysten turvaamiseksi. Valiokunta huomauttaa, että esimerkiksi poronhoitolain (848(1990) 53 §:n mukaan valtion viranomaisten neuvotteluvelvollisuus paliskuntien kanssa koskee vain valtion maita.

Lakiehdotuksen 9 a §:stä on poistettu säännökset viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien velvollisuudesta olla aiheuttamatta vähäistä suurempaa haittaa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, jollei toimenpiteelle ole perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja jolleivät keinot tavoitteen saavuttamiseksi ole oikeasuhtaisia painavan yhteiskunnallisen tarpeen toteuttamisessa. Lisäksi säännöksestä on poistettu kielto aiheuttaa huomattavaa haittaa saamelaisten oikeuksille. Ehdotettu säännös ei myöskään sisällä velvollisuutta arvioida toimenpiteiden vaikutuksia saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan. Valiokunta pitää muutosta ymmärrettävänä, sillä sen käsityksen mukaan aiemmassa lakiehdotuksessa ehdotetut arvioinnin piiriin kuuluvat seikat tulevat jossain määrin käsiteltyksi yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyssä. Lisäksi muutos on omiaan lieventämään viranomaisten ja julkisia hallintotehtäviä hoitavien resurssien riittävyyteen liittyviä huolia.

Ehdotetun 9 a §:n 1 kohdan mukaan viranomaisen tai muun julkisia hallintotehtäviä hoitavan tulee yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen piiriin kuuluvia toimenpiteitä suunnitellessaan ja toteuttaessaan käytettävissä olevin keinoin toisaalta edistää saamelaisten oikeuksien toteutumista ja edellytyksiä kehittää ja ylläpitää kulttuuriaan, mukaan lukien perinteisten elinkeinojen harjoittaminen. Pykälän 2 kohdan mukaan viranomaistehtävää hoitavalla on velvollisuus estää toimenpiteestä johtuvia kielteisiä vaikutuksia edellä mainittujen oikeuksien ja edellytysten toteutumiselle. Kuten pykälän perusteluissa todetaan tämä edellyttää, että viranomainen on tietoinen saamelaisten oikeuksista ja huomioi niitä omassa toiminnassaan. Erityisesti säännös merkitsee sitä, että viranomainen valitsee käytettävissä olevista keinoista sellaisen, joka aiheuttaa mahdollisimman vähän haittaa saamelaisten oikeuksien toteutumiselle. Perusteluiden mukaan tämä vaatimus ei ole ehdoton. Lähtökohtaisesti jokaisessa tilanteessa tulee vaihtoehtoista valita se, joka parhaiten edistää saamelaisten oikeuksia tai ei ollenkaan aiheuta haittaa saamelaisten oikeuksien toteutumiselle. Kuitenkin vähäistä haittaa aiheuttavan vaihtoehdon valitseminen voi joissakin tilanteissa olla perusteltua, kun otetaan huomioon muut perus- ja ihmisoikeudet ja muut asiassa huomioon otettavat seikat. Näin muotoiltuna ja edellä olevin perusteluin valiokunta pitää säännöstä asianmukaisena ja tarpeellisena.

Valiokunnan lausunto MmVL 3/2025 vp

Vaikutukset yksityisiin maa- ja vesialueisiin sekä elinkeinon harjoittamiseen

Valiokunnan saamissa lausunnoissa on todettu, ettei lakiehdotuksella saa heikentää perusoikeuksiin kuuluvia omaisuudensuojaa ja elinkeinonvapautta yksityisten maa- ja vesialueiden osalta saamelaisten kotiseutualueella. Samalla on kiinnitetty huomiota yksityisen elinkeinonharjoittajan ja maanomistajan asemaan neuvotteluvälvoitteen toteutuksessa. Ehdotetun 9 §:n muotoilun mukaan esimerkiksi Suomen metsäkeskuksen tekemät päätökset metsätalouden rahoitusta koskevassa asiassa voivat kuulua neuvotteluvälvoitteen piiriin, jos kysymys on merkittävästä ja laajakantoisesta saamelaisten kotiseutualueella toteutettavasta toimenpiteestä. Sinänsä yksityismaiden osuus alueella on pieni. Saamelaisten kotiseutualueesta 90 prosenttia on Metsähallituksen hallinnassa olevia valtion maita. Yksityisen tahon oikeuteen tai elinkeinon vaikuttavalla rajoituksella tai päätöksenteon viivästymisellä voi kuitenkin olla tahon itsensä näkökulmasta merkittävä vaikutus. Vaikutukset voivat aiheutua välillisesti myös siitä, että tahojen kumppanit vetäytyvät hankkeesta, jolla on mahdollisia vaikutuksia alkuperäiskansan kulttuuriin ja oikeuksiin.

Erityisesti valiokunnan huomiota on kiinnitetty lakiehdotuksen vaikutuksiin porotaloudelle. Valiokunnan saamissa lausunnoissa on tuotu esiin poronhoidon erikoisluonne yleisen elinkeinonvapauden piiriin ja saamelaiseen kulttuuriin kuuluvana elinkeinona. Suomessa poronhoitoa ei sen historian vuoksi ole rajattu ainoastaan saamelaiseksi elinkeinoksi, vaan poronhoito on kehittynyt elinkeinona osana laajempaa pohjoissuomalaista kulttuuria. Tästä syystä Suomessa poronhoitoa harjoittavilla saamelaisilla ei ole ollut painetta saamen kielen tai edes saamelaisen identiteetin säilyttämiseen naapurimaiden tapaan. Suvussa kulkevaa poronhoitoa on voinut Suomessa jatkaa ilman saamen kielen säilyttämisen tai edes saamelaiseksi identifioitumisen tarvetta. Suomessa poronhoitajat voivat harjoittaa perinteistä poronhoitoa tai sen nykyaikaisia harjoittamisen muotoja. Valiokunnalle on korostettu, ettei lakiehdotuksella ole vaikutuksia jokaisen oikeuteen harjoittaa poronhoitolaissa (848/1990) säädettyissä puitteissa poronhoitoa. Valiokunta pitää tätä lähtökohtaa tärkeänä ja korostaa, että tilanne on säilytettävä myös tulevaisuudessa. Poronhoito valtion mailla ei saa johtaa muiden elinkeinojen harjoittamisen kohtuuttomiin rajoituksiin.

Paliskuntain yhdistys hoitaa julkisia hallintotehtäviä erityisesti poromerkkiasioissa. Saamelaiskäräjillä on poronhoitolain mukaan oikeus nimetä edustajansa Paliskuntain yhdistyksen hallitukseen. Näin ollen saamelaiskäräjillä on yhteistoiminta- ja neuvotteluvälvoitetta pidemmälle menevä oikeus osallistua Paliskuntain yhdistyksen päätöksentekoon ja mahdollisuus osallistua yhdistyksen toimivaltaan kuuluviin poronhoidon hallinnollisiin asioihin. Poronhoitoa harjoitetaan poronhoitolain mukaan paliskuntajärjestelmän kautta. Suomessa on 54 paliskuntaa. Paliskunnan muodostavat kyseisellä alueella poronhoitoa harjoittavat poronmistajat. Jokainen poronmistaja kuuluu osakkaana paliskuntaan. Valiokunnalle on tuotu esiin, että kaikissa tai ainakin lähes kaikissa paliskunnissa koko Suomen poronhoitoalueella on osakkaana sekä saamelaisia että ei-saamelaisia poronhoitajia.

Poronhoitolain 53 §:ssä säädetään paliskunnan ja muiden toimijoiden välisestä neuvotteluvälvoitteesta, jonka mukaan valtion viranomaisten on suunnitelllessaan valtion maita koskevia, poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä neuvoteltava asianosaisen paliskunnan edustajien kanssa. Lisäksi kaivoslaissa (621/2011) säädetään neuvotteluvälvoitteesta paliskunnan kanssa erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettulla alueella, joka sisältää myös kaikki saamelaisten kotiseutualueen paliskunnat. Valiokunnan käsityksen mukaan tätä paliskunnille

Valiokunnan lausunto MmVL 3/2025 vp

säädettyä erityisasemaa ei ole tarkoitus muuttaa ehdotetulla lailla. Valiokunta korostaa, että poronhoitoon vaikuttavissa asioissa paliskunnan oikeus neuvotella osakkaidensa puolesta säilyy entisellään.

Johtopäätökset

Valiokunta haluaa korostaa aikaisemmassa lausunnossaan esille tuomiaan näkökohtia metsästyksen, kalastuksen ja maaseutuelinkeinojen kehittämisen osalta. Myös tämän hallituksen esityksen kohdalla valiokunnan saamissa lausunnoissa on ilmaistu huoli yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen vaikutuksista kunnallisen itsehallinnon toteutumiseen ja alueidenkäytön ohjaukseen ja kehittämiseen. Elinkeinojen kehittäminen ja maankäytön suunnittelu sisältävät yksityisten asemaan vaikuttavaa alue- ja paikallisviranomaisien toimintaa. Niiden yhteydessä toteutetaan alueen eri elinkeinojen yhteensovittaminen. Valiokunta kiinnittää edelleen huomiota mahdollisen kielteisen neuvottelutuloksen vaikutuksiin. Silloin kun viranomaisprosessissa käsitellään yksityisen tahon elinkeinon tai omaisuuteen liittyviä kysymyksiä, viranomaisen tai julkista hallintotehtävää hoitavan on huolehdittava paitsi saamelaisten oikeuksien toteutumisesta lakiehdotuksessa säädettävällä tavalla myös yksityisen tahon oikeussuojasta. Tämä toteutetaan erityisesti kirjamalla lopulliseen valituskelpoiseen päätökseen täsmällisesti yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyn tulokset ja niiden yhteensovittamista koskevat johtopäätökset. Valiokunta pitää tärkeänä, että elinkeinojen kehittämisen ja maankäytön suunnittelun osalta toimintavalta säilyy alueellisilla ja paikallisilla viranomaisilla, eikä lakiehdotuksen sisältämä yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite muodostu tosiasiasa veto-oikeudeksi, vaan kysymys on aidosta, yhteisymmärrykseen tähtäävästä neuvottelusta.

Lopuksi valiokunta toteaa, ettei lakiehdotus saa johtaa poronhoidon harjoittajien eriarvoiseen kohteluun elinkeinon edellytysten kannalta, ja että elinkeinonharjoittajia tulee edelleen kohdella tasapuolisesti elinkeinon edellytyksiin vaikuttavien päätösten valmistelussa. Valiokunta korostaa tältä osin paliskuntien kanssa käytävien neuvotteluiden merkitystä. Valiokunnan saamissa lausunnoissa ilmaistuihin omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta koskeviin huoliin on syytä suhtautua vakavasti ja tarkastella lakiehdotusta myös yksityisen maanomistajan ja elinkeinonharjoittajan oikeusaseman kannalta. Lakiehdotus perusteluineen ei selvästi rajaa yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen soveltamista julkisessa omistuksessa oleviin maa- ja vesialueisiin. Valiokunnan käsityksen mukaan lain jatkokäsittelyssä tulee kiinnittää huomiota paitsi lain tarkoitettuihin vaikutuksiin myös tosiasiallisiin ja todennäköisiin vaikutuksiin. Valiokunta toivoo, että perustuslakivaliokunta ottaa edellä mainitun huomioon.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto MmVL 3/2025 vp

Helsingissä 6.3.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jenna Simula ps
varapuheenjohtaja Anne Kalmari kesk
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Janne Jukkola kok
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Anders Norrback r
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Timo Suhonen sd
jäsen Eerikki Viljanen kesk
jäsen Peter Östman kd
varajäsen Oskari Valtola kok (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Susanna Paakkola

Valiokunnan lausunto MmVL 3/2025 vp Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Saamelaiskäräjälaki on uudistettava saamelaisen alkuperäiskansan itsemääräämisoikeuden ja saamelaiskäräjien toimintakyvyn turvaamiseksi. Nykyinen laki on johtanut kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten toteamiin ihmisoikeusloukkauksiin. Lain uudistuksen lykääntyminen vaalikaudesta toiseen on häpeällistä, ja ihmisoikeusloukkausten korjaaminen on Suomen velvollisuus.

Valiokunnan lausunto keskittyy paljon yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoisuuden uudistamista ja vahvistamista koskeviin ehdotuksiin. Lausunto toistelee, ettei yhteistoiminta- ja neuvotteluveto saa muodostua veto-oikeudeksi viranomaisten päätöksiin ja saamelaisten kotiseutualueella tapahtuviin hankkeisiin. On selvää, ettei ehdotetussa yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoisuudessa ole kyse veto-oikeudesta eikä tällaista ole esitetty. Sen sijaan yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoisuus on olennainen vapaan ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumuksen (free prior informed consent eli FPIC) kannalta, sellaisena kuin kyseinen periaate on kehittynyt kansainvälisessä alkuperäiskansaoikeudessa ja kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten käytännössä. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoisuutta koskevat säännökset eivät merkitse veto-oikeutta, mutta ne eivät myöskään saa päätyä kuolleeksi kirjaimeksi tai muodollisuudeksi, vaan menettelyn tarkoituksena on oltava aidosti turvata alkuperäiskansan äänen ja oikeuksien huomioiminen päätöksenteossa parhaalla mahdollisella tavalla.

Eduskunnan viime kaudella käsittelemään saamelaiskäräjälain uudistusta koskevaan esitykseen (HE 274/2022 vp) verrattuna käsiteltävässä esityksessä on lisäksi karsittu saamelaisten oikeuksien huomioimista koskevaa lakiehdotuksen 9 a §:ää. Pykälästä on poistettu nimenomaiset säännökset, joiden mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat eivät saa toimenpiteellään aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, ellei toimenpiteelle ole perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia painavan yhteiskunnallisen tarpeen toteuttamisessa. Lisäksi on poistettu säännös, jonka mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat eivät saa aiheuttaa huomattavaa haittaa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan, mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan. Myös nimenomainen säännös viranomaisen ja muun julkista hallintotehtävää hoitavan velvollisuudesta arvioida toimenpiteiden vaikutuksia saamelaisten oikeuksiin on poistettu.

Valiokunnan enemmistö esittää lausunnossa, että yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyn kohteena olevia hankkeita ja toimenpiteitä tulisi selkeyttää. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoisuus on keskeinen alkuperäiskansan itsemääräämisoikeuden kannalta sekä alkuperäiskansan oikeudelle nauttia kulttuuristaan, sellaisina kuin nämä oikeudet on turvattu muun muassa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 1 ja 27 artikloissa sekä perustuslain 17 ja 121 §:ssä.

Valiokunnan lausunto MmVL 3/2025 vp

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvuoroitetta ei tule rajata ja heikentää hallituksen esityksessä ehdotusta. Hallituksen esitys tulee hyväksyä siinä muodossa, kuin se on tämän ja edellisen vaalikauden aikana valmisteltu ja saamelaiskäräjät ovat sen hyväksyneet.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 6.3.2025

Veronika Honkasalo vas
Tiina Elo vihr