



Riitta Rönn

2.8.2018

VN/675/2018
VN/675/2018-YM-59

Jakelussa mainitulle

Viite lausuntopyyntönnne

Ympäristöministeriön lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

Oikeusministeriö on pyytänyt ympäristöministeriöltä lausuntoa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta. Saamelaiskäräjiä koskevan lakiluonnoksen yleisenä tavoitteena on parantaa saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä. Ympäristöministeriö toteaa yleisesti, että lakiehdotuksen tavoitteet noudattavat johdonmukaista linjaa saamelaisten oikeuksien kehittämisessä.

Saamelaiskäräjälain uudistusta valmistelleen toimikunnan työn perustana ovat olleet perusoikeudet ja muut perustuslain asettamat velvoitteet, Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus. Lisäksi toimikunta on ottanut huomioon parafoidun Pohjoismaisen saamelaissopimuksen sekä itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen (ILO 169 – sopimus). Ympäristöministeriö pitää viranomaistoiminnan kannalta ja sovellettavan lainsäädännön selkeyden näkökulmasta oikeasuuntaisena kehitystä, jossa Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten mukaiset velvoitteet siirtyvät selkeäksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Myös eri toimialojen erityislainsäädäntöön sisältyy säännöksiä, kuten vesilain (587/2011) 2 luvun 8 §, kaivoslain (621/2011) 38 §, ympäristönsuojelulain (527/2014) 42 § ja biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimuksen liittyvän Nagoyan pöytäkirjan täytäntöönpanosta annetun lain (394/2016) 8§, jotka koskevat yhteistyötä saamelaiskäräjien kanssa tai saamelaisten olojen heikentämiskieltoja. Hallituksen esityksen nykytilan kuvausta olisikin syytä täydentää lyhyellä kuvauksella erityislainsäädännön osalta. Saamelaiskäräjälain uudistamisen jälkeen tulisi arvioida erityislakien säännösten ajantasaisuutta ja riittävyyttä suhteessa saamelaiskäräjälakiin ja tarvittaessa yhdenmukaistaa myös erityislainsäädäntöä tältä osin.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoite (9 §)

Ympäristöministeriö pitää kannatettavana ehdotusta uudistaa nykyinen neuvotteluelvoitetta koskeva 9 § yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteeksi, jonka tavoitteena on edistää viranomaisten ja saamelaisten kumppanuutta, yhteistoimintaa ja aitoa vuorovaikutusta.

Voimassa olevan 9 §:n neuvotteluelvoite ehdotetaan muutettavaksi yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteeksi, jolloin painotetaan aiempaa vahvemmin viranomaisten ja saamelaiskäräjien yhteistyötä. Ehdotuksen mukaan

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ympäristöministeriö
PL 35
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Aleksanterinkatu 7
00100 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 39320
Internat. +358 9 160 39320

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@ym.fi
www.ym.fi



Riitta Rönn

2.8.2018

VN/675/2018
VN/675/2018-YM-59

viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa pyrkien saavuttamaan yhteisymmärryksen tai suostumuksen saamelaisten kotiseutualueella toteutettaville ja vaikutuksiltaan sinne ulottuville sekä muille erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka saamelaisten asemaan ja oikeuksiin alkuperäiskansana vaikuttaville laajakantoisille tai merkittäville toimenpiteille.

Edellä mainittu pykälätekstin ilmaus yhteisymmärryksen tai suostumuksen saavuttamisesta on varsin yleisluonteinen. Sitä on pyritty konkretisoimaan pykälän perusteluissa, joissa viitataan kansainvälisessä oikeudessa kehittyneisiin vaatimuksiin neuvottelujen vilpittömyydestä ja oikea-aikaisuudesta sekä asian kannalta riittävästä, yhteisestä tietopohjasta (ns. free prior informed consent –käsite). Kuten hallituksen esityksessä on todettu, jo nykyisinkin neuvotteluelvoitetta koskevan 9 §:n soveltamisessa on suuria eroja eri toimialojen ja asiaryhmien välillä. On oletettavissa, että ehdotetulla sanamuodolla erilaiset tulkinnat jatkuisivat. Vähintäänkin pykälän perusteluja tulisi tältä osin edelleen konkretisoida. Huomioon tulisi ottaa myös se, että juuri näissä tilanteissa saattaa olla erityislainsäädännössä täsmällisempiä säännöksiä, joiden yhteensopivuutta tulisi arvioida.

Neuvotteluelvollisuuden piiriin kuuluvien toimenpiteiden ja asioiden alaa on nykyisestä tarkoitus laajentaa, millä vahvistettaisiin saamelaiskäräjien oikeutta osallistua päätöksentekoon saamelaisia erityisesti koskevista asioista. Varsinaisen lakitekstin mukaan yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoite rajattaisiin koskemaan laajakantoisia tai merkittäviä toimenpiteitä. Pykälän perustelujen mukaan tällaisia toimenpiteitä voivat olla sellaiset viranomaisen myöntämät luvat, joiden perusteella on sallittua ryhtyä toimimaan kotiseutualueella tai sen välittömässä läheisyydessä. Perusteluista voi saada käsityksen, että velvoite koskisi muitakin kuin laajakantoisia ja merkittäviä lupa-asioita. Pykälän perustelut pitää muokata tältä osin vastaamaan pykälätekstiä. Jos yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoite ulotetaan jatkossa myös laajakantoisiin ja merkittäviin lupa-asioihin, on tärkeää, että luodaan yhdenmukainen soveltamiskäytäntö eri toimialojen lupa-asioissa. Neuvottelumenettelyn ulottaminen lupa-asioihin merkitsisi jossain määrin lisätyötä lupaviranomaisille ja toisaalta voisi pidentää lupaprosessien kestoa, mikä tulisi ottaa huomioon hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa.

Voimassa olevan 9 §:n 2 momentissa säädetään, että (Neuvottelu)tilaisuuden käyttämättä jättäminen ei estä viranomaista jatkamasta asian käsittelyä. Tämä säännös olisi tarpeen lisätä myös lainmuutokseen, varsinkin kun säännöksen soveltamisalan piiriä ehdotetaan laajennettavaksi uusiin asiaryhmiin.

Esityksen perusteluissa kuvataan 9 §:n neuvottelu- ja yhteistoimintamenettelyn yksityiskohtia. Esityksen mukaan viranomaisen tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan tulisi laatia neuvotteluista pöytäkirja, joka liitettäisiin kyseisen asian asiakirja-aineistoon. Mikäli yhteisymmärrystä ei ole löydetty tai suostumusta saatu, tulisi pöytäkirjaan merkitä tieto neuvotteluissa eriäviksi mahdollisesti jääneistä käsityksistä sekä neuvotteluosapuolten asiaa koskevat kannanotot. Pöytäkirjaan merkittäisiin perusteluiden mukaan selitys myös sille, miksi saamelaiskäräjien tiettyä vaatimusta ei ole voitu huomioida.

Menettelyllisten oikeuksien yhdenvertaisen toteuttamisen kannalta ympäristöministeriö pitää tärkeänä pykälän perusteluissa olevaa mainintaa siitä, että vaatimus pyrkimisestä yhteisymmärrykseen ei kuitenkaan merkitse sitä, että saamelaiskäräjillä olisi oikeus estää viranomaista päättämästä sen toimivaltaan kuuluvaa asiaa.

Lisäksi 9 §:än ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtäviä hoitavien on 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä suunnitellessaan ja toteuttaessaan pyrittävä huolehtimaan siitä, ettei saamelaisten oikeudelle harjoittaa kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan aiheutu huomattavaa haittaa ja että saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana voidaan turvata ja edistää. Edellä siteerattu säännösehdotus on yleisluonteinen ja tavoitteellinen. Selkeämpää olisi, jos se olisi

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ympäristöministeriö
PL 35
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Aleksanterinkatu 7
00100 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 39320
Internat. +358 9 160 39320

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@ym.fi
www.ym.fi



Riitta Rönn

2.8.2018

VN/675/2018
VN/675/2018-YM-59

erillisenä pykälänä eikä yhteistoiminta- ja neuvotteluvuorotetta koskevassa 9 §:ssä. Tämänkin säännöksen osalta on tärkeää tunnistaa sen yhteys erityislainsäädännössä oleviin vastaavantyyppisiin säännöksiin saamelaisen oikeuksien turvaamisesta.

Kansainvälinen kehitys

Hallituksen esityksen luvussa Kansainvälinen kehitys kohdassa Neuvotteluvuorollisuus noteerataan vastikään voimaantullut Nagoyan pöytäkirja. Ympäristöministeriö ehdottaa tekstiä täydennettäväksi seuraavasti (alleviivattu teksti):

Biodiversiteettisopimuksen yleisten geenivarojen saatavuutta ja niiden käytöstä koituvien hyötyjen jakamista koskevien velvoitteiden täytäntöönpanon edistämiseksi hyväksyttiin vuonna 2002 oikeudellisesti sitomattomat nk. Bonnin ohjeet. Niiden tarkoituksena oli muun muassa ohjata sekä geenivarojen käyttäjiä, että tarjoajia geenivarojen saatavuutta ja hyötyjen jakoa koskevien neuvotteluprosessien kehittämisessä, ja niihin sisältyi ennakkosuostumuksen käsite. Vuonna 2010 asiasta hyväksyttiin oikeudellisesti sitova pöytäkirja. Biodiversiteettisopimukseen liittyvä Nagoyan pöytäkirja geenivarojen saannista ja saatavuudesta sekä niiden käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta jaosta (SopS 46–47/2016) edellyttää, että valtio ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin varmistaakseen alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen mahdollisuudet osallistua prosessiin ja antaa suostumuksensa silloin, kun on kyse heidän hallussaan olevista geenivaroista tai niihin liittyvästä perinteisestä tietämyksestä. Pöytäkirja tuli voimaan 1 päivänä syyskuuta 2016 ja Euroopan unioni, Suomi ja useat muut unionin jäsenvaltiot ovat sen osapuolia. ~~allekirjoittaneet Nagoyan pöytäkirjan 23.6.2011.~~ Suomessa Nagoyan pöytäkirja on toimeenpantu ns. geenivaralailalla (384/2016), mutta käytännössä sen saamelaisia koskevia pykäläiä ei ole vielä sovellettu.

Lainmuutoksen suunnitelmallinen täytäntöönpano

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että saamelaiskäräjälain muutoksen täytäntöönpano suunnitellaan huolella oikeusministeriön ja saamelaiskäräjien kesken. Koulutuksen ja kirjallisen aineiston avulla turvataan, että lainmuutosten soveltaminen on mahdollisimman yhdenmukaista eri toimialoilla.

Kansliapäällikkö

Hannele Pokka

Lainsäädäntöjohtaja

Riitta Rönn

Jakelu

OM Oikeusministeriö

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ympäristöministeriö
PL 35
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Aleksanterinkatu 7
00100 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 39320
Internat. +358 9 160 39320

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@ym.fi
www.ym.fi