

Oikeusministeriön lausunto; hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevasta yritysten huolellisuusvelvoitteesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa ehdotuksesta laiksi ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevasta yritysten huolellisuusvelvoitteesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Lailla pantaisiin täytäntöön yritysten kestäväää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1760. Laki sisältäisi direktiivin mukaista huolellisuusvelvoitetta koskevat säännökset yrityksille. Sääntely soveltuisi yrityksiin, joilla on yli 5 000 työntekijää ja 1,5 miljardin euron liikevaihto. Yrityksiä koskisi huolellisuusvelvoite, joka ulottuisi myös tytäryhtiöihin ja tuotantoketjun yrityksiin. Yritysten tulisi tunnistaa ja arvioida haitallisia vaikutuksia ihmisoikeuksiin ja ympäristöön sekä pyrkiä ehkäisemään ja lopettamaan niitä. Valvontaviranomaisena toimisi Lupa- ja valvontavirasto. Ehdotuksen mukaan velvoitteiden laiminlyönti voisi johtaa hallinnollisiin seuraamuksiin, joista etenkin hallinnollinen seuraamusmaksu voisi muodostua merkittäväksi.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Valvontaa ja seuraamuksia koskevat ehdotukset (lain 4 luku)

Tiedonsaanti- ja tiedonluovutus oikeudet

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 55 §:n 2 momentin mukaan valvontaviranomaisella olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada pyynnöstä tämän lain valvontaa varten välttämättömät yrityksiä, sen tytäryrityksiä sekä sen liikekumppaneita ja valtuutettuja edustajia koskevat tiedot muilta viranomaisilta ja julkista hallintotehtävää hoitavilta. Saman momentin mukaan työsuojeluviranomaisella olisi velvollisuus luovuttaa esitettävän lain noudattamisen valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan työsuojeluviranomaisena toimii Lupa- ja valvontaviraston työsuojeluosasto, jonka itsenäisen aseman vuoksi tietojen luovuttamisesta olisi kuitenkin tarpeen säätää laissa erikseen.

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa työsuojeluviranomaiselle esitettävää tiedonluovutusvelvollisuutta olisi vielä arvioitava tarkemmin. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, voisiko

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

luovutettaviin tietoihin sisältyä salassa pidettäviä tietoja sekä varmistua tarvittaessa siitä, että esitettävä säännös täyttäisi esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellyt salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevat valtiosääntöoikeudelliset edellytykset. Lisäksi olisi varmistuttava siitä, että työsuojeluviranomaiselle esitettävän tiedonluovutusvelvollisuuden suhde samaan momenttiin esitettävään valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeuteen nähden olisi riittävän selvä.

Oikeusministeriö kiinnittää tiedonsaantioikeuksien osalta lisäksi huomiota siihen, että esitysluonnoksessa esitetään yrityksen ja sen liikekumppaneiden tietoihin kohdistuvan valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeuden (1. lakiehdotuksen 54 §) lisäksi valvontaviranomaiselle tarkastusten suorittamiseen liittyvää oikeutta saada tutkittavakseen yrityksen, sen tytäryrityksen sekä sen liikekumppanin liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat, data ja rekisterit, joilla voi olla merkitystä lain noudattamisen valvonnassa, ja ottaa niistä jäljennöksiä (1. lakiehdotuksen 56 §). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kyseisissä säännöksissä tiedon saantia koskevien oikeuksien edellytykset eroavat toisistaan. Jatkovalmistelussa säännösten suhdetta toisiinsa tulisi pyrkiä selvittämään. Arviossa tulisi huomioiden tarvittaessa myös esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellyt salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevat valtiosääntöoikeudelliset edellytykset.

57 § Tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 57 §:ssä säädettäisiin tarkastuksesta pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa. Säännöksen mukaan valvontaviranomainen voi tehdä tarkastuksen pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Lisäksi kyseessä olevassa tapauksessa on oltava perusteltu ja yksilöity syy epäillä lain velvoitteita rikotun tai rikottavan tavalla, josta voisi olla seuraamuksena 63 §:ssä tarkoitettu hallinnollinen seuraamusmaksu.

Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (PeVL 14/2013 vp, s.3-4). Säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa on sinänsä asianmukaisesti avattu kotirauhan suojaan ulottuvaan tarkastusoikeuteen liittyviä näkökohtia.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tarkastus voitaisiin siten tehdä elinkeino- ja ammattitoimintaan liittyviin tarkoituksiin käytettäviin tiloihin, joita käytetään myös pysyväisluonteiseen asumiseen. Pykälätekstin perusteella vaikuttaisi siltä, että tarkastus voitaisiin tehdä kaikkiin kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin. Perusteluita olisi hyvä tarkentaa siten, ettei jää epäselvyyttä siitä, onko tarkastusoikeutta haluttu rajoittaa joltain osin.

62 § Rikkomusmaksu ja 63 § Hallinnollinen seuraamusmaksu

Esityksessä ehdotetaan kahdesta uudesta seuraamusmaksusta säätämistä.

Seuraamusmaksujen täytäntöönpanossa ehdotetaan noudatettavaksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, ettei esityksessä ole arvioitu vuosittain määrättävien seuraamusmaksujen määrää ja siitä Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuva työmäärä. Jatkovalmistelussa tällainen arvio tulisi tehdä.

Toiseksi esityksessä säädetään sinällään asianmukaisesti siitä, että seuraamusmaksut pannaan täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisesti. Oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, riittäisikö 1. lakiehdotukseen nyt ehdotetun kahden viittaussäännöksen sijasta yksi viittaussäännös, joka kattaisi molempien seuraamusmaksujen täytäntöönpanon.

Muut ehdotukset (erinäiset säännökset, liitelait)

Lakiteknisenä huomiona oikeusministeriö toteaa 2. lakiehdotuksesta, että sakon täytäntöönpanosta annettu laki kirjoitetaan pienellä kirjaimella ja lakiehdotuksen otsikko ja johtolause ovat menneet samalle riville. Edelleen sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin ehdotetussa uudessa kohdassa olisi perusteltua viitata erikseen kumpaankin ehdotettuun seuraamusmaksuun: ... 62 §:ssä tarkoitettu rikkomusmaksu ja 63 §:ssä tarkoitettu hallinnollinen seuraamusmaksu. Jatkovalmistelussa tulee myös seurata ehdotetun momentin muutoksia ja muokata momentin kohtien numerointi ja johtolause vastaamaan sääntelyä, kun esitys annetaan.

Ehdotuksen vaikutusten arviointi

Perustelut

Kappale 2.11 Kansallinen liikkumavara

Kansallista liikkumavaraa käsitellään hyvin suppeasti sitä koskevassa kohdassa.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. myös PeVL 44/2016 vp, s. 4, PeVL 51/2014 vp, s. 2/II ja niissä viitatu lausunnot). Valiokunnan mielestä tämä edellyttää, että hallituksen esityksessä selostetaan asianmukaisesti valtioneuvoston käsitys kansallisen liikkumavaran alasta (ks. myös PeVL 44/2016 vp, s. 4). (PeVL 2/2017 vp)

Vaikka pykäläkohtaisissa perusteluissa on käsitelty kansallista liikkumavaraa pitää oikeusministeriö tärkeänä, että kansallista liikkumavaraa koskevasta kohdasta kävisi selkeämmin ja kootusti ilmi ne asiat, joissa perusoikeuspunnintaa on tehty kansallisen liikkumavaran käytön yhteydessä. Esimerkiksi säännökset hallinnollisista seuraamuksista ja sanktioista sekä viranomaisten tutkintavaltuudet ovat tällaisia.

Tuomioistuinten resurssit

Ehdotuksessa on pyritty arvioimaan vaikutuksia tuomioistuinten työmäärään (esim. s. 87–88). Ehdotuksessa todetaan, että määrällisesti asioita ei todennäköisesti tulisi paljon, mutta että ne, joista valittaisiin tuomioistuihin olisivat todennäköisesti laajoja ja monimutkaisia, ja olisivat sillä tavalla tuomioistuihin työllistäviä. Alussa on myös todennäköistä, että sekä valvontaviranomaisella että yrityksillä olisi intressiä hakea ennakkotapauksia. Vaikutukset tuomioistuihin tapahtuisivat vasta viiveellä ja arvio on, että ensimmäiset tapaukset tulisivat tuomioistuinten käsiteltäväksi aikaisintaan 2030-luvulla.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota tuomioistuinten resursseihin, jotka on turvattava siten että käsitelymäärät ja ajat eivät muodostu kohtuuttomiksi.

Sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa tarkoitettujen seuraamusten täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus. Myös vaikutuksia Oikeusrekisterikeskukseen tulisi arvioida jatkovalmistelussa.

Ehdotuksen säätämisyjärjestystä koskevat perustelut

Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti arvioitu esitettävää sääntelyä yleisen tietosuojasetuksen liikkumavaran kannalta. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan tietosuoja-asetuksen kannalta merkityksellisiä säännöksiä olisivat esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 51, 54–56 ja 71 §:t, joiden osalta Lupa- ja valvontavirasto olisi tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu rekisterinpitäjä. Oikeusministeriö kiinnittää kyseisen arvion osalta huomiota siihen, että esitysluonnos sisältää myös muuta sääntelyä, joka saattaisi olla merkityksellistä yleisen tietosuojasetuksen liikkumavaran kannalta. Tällaisia säännöksiä sisältyisi esimerkiksi 1. lakiehdotuksen tietojen säilyttämistä koskevaan 39 §:ään, tietojen jakamista koskevaan 41 §:ään, yritykselle tehtäviä valituksia ja ilmoituksia koskevaan 3 lukuun sekä 3. lakiehdotukseen.

Jatkovalmistelussa olisi vielä arvioitava, voisiko sääntelyn soveltaminen edellyttää säätämisyjärjestysperusteluissa arvioitua laajemmin henkilötietojen käsittelyä sekä tarvittaessa sisällytettävä esitykseen arvio yleisen tietosuojasetuksen liikkumavaran käytöstä tällaisten säännösten osalta.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti arvioitu Lupa- ja valvontaviranomaisen kyseisen sääntelyn nojalla suorittamaa henkilötietojen käsittelyä yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan liikkumavaran kannalta. Liikkumavara-arvion mukaan Lupa- ja valvontaviraston oikeus käsitellä henkilötietoja 1. lakiehdotuksen 54, 55 ja 56 §:ien perusteella perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtaan. Toisaalta jäljempänä todetaan, että

ehdotettujen 54 ja 55 §:n perusteella tietoja saavan oikeus käsitellä henkilötietoja perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan.

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa liikkumavara-arviota tulisi täsmentää, jotta henkilötietojen käsittelyyn sovellettavasta käsittelyn oikeusperusteesta ei jäisi epäselvyyttä. Ehdotettava sääntely voi perustua myös useampiin 6 artiklassa tarkoitettuihin oikeusperusteisiin. Arviointia tehdessä olisi kuitenkin huomioitava, että käsittelyyn sovellettavalla oikeusperusteella on vaikutusta siihen, mitä oikeuksia rekisteröidyillä on käytettävissä (ks. tietosuoja-asetuksen 21 artikla) eikä useamman käsittelyn oikeusperusteen soveltaminen saa johtaa siihen, että lainsäädäntö jättäisi epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyillä tietosuoja-asetuksen mukaan kulloinkin on (ks. tältä osin HaVM 13/2018 vp, s. 25).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan esitettävään sääntelyyn ei liittyisi yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että esitysluonnoksen 1. lakiehdotus sääntelisi yritysten toiminnasta aiheutuvia haitallisten ympäristövaikutusten ja haitallisten ihmisoikeusvaikutusten hallintaa. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 14 §:n 3 momentin mukaan haitallisella ihmisoikeusvaikutuksella tarkoitetaan henkilöihin kohdistuvaa vaikutusta, joka johtuu jonkin yritys vastuudirektiivin liitteessä 1 luetellun ihmisoikeuden rikkomisesta. Yritysvastuudirektiivin liitteessä 1 lueteltuihin ihmisoikeuksiin sisältyvät esimerkiksi uskonnon vapaus, järjestäytymisoikeus ja kollektiivinen neuvotteluoikeus sekä eriarvoisen kohtelun kieltö. Huomioiden sen, että esitettävä sääntely sisältäisi myös sääntelyä yrityksille tehtävistä valituksista (3 luku) sekä valvontaviranomaisille tehtävistä ilmoituksista (51 §), voinee sääntelyn soveltaminen johtaa joissain tilanteissa myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisten erityisten henkilötietoryhmien käsittelyyn. Näihin tietoihin lukeutuvat esimerkiksi henkilötiedot, joista ilmenee etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys.

Tietosuoja-asetuksen liikkumavaran osalta olisi huomioitava lisäksi se, että esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 55 §:n mukaan valvontaviranomaisella olisi oikeus saada esitutkintaviranomaiselta salassapitosäännösten estämättä tiedot, jotka ovat välttämättömiä 67 §:n noudattamiseksi. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan kyseiset tiedot ovat välttämättömiä sen selvittämiseksi, epäilläänkö ehdotetun lain rikkojaa samalla myös rikoksesta. Perusteluiden mukaan tieto olisi tarpeellinen tieto sen varmistamiseksi, ettei rikkomusmaksua tai hallinnollista seuraamusmaksua määrätä sille, joka on epäiltyä samasta teosta esitutkinnassa tai syyteharkinnassa. Oikeusministeriö kiinnittää tämän osalta huomiota siihen, että luonnollista henkilöä koskevien tietojen osalta edellä mainituissa tiedoissa olisi kyse yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaisista rikoksiin liittyvistä tiedoista.

Jatkovalmistelussa liikkumavara-arviota olisi täydennettävä edellä mainittujen seikkojen huomioimiseksi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että yleisen tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklojen mukaisten tietojen käsittelyn voisi ainakin osin katsoa perustuvan tietosuojalain 6 ja 7 §:iin, joissa säädetään myös kyseisten tietojen käsittelyn edellyttämistä suojatoimista. Jatkovalmistelussa olisi lisäksi huomioitava, että edellä mainituissa tiedoissa olisi kyse myös valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisista tiedoista, joiden käsittely on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 9 ja PeVL 15/2018 vp, s.38-40 ja PeVL 51/2018 vp).

Hallinnolliset sanktiot

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 61 §:ssä säädettäisiin huomautuksesta, 62 §:ssä rikkomusmaksusta ja 63 §:ssä hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Ehdotettuja hallinnollisia sanktioita on tällä tavalla porrastettu niin, että se lisää sääntelyn oikeasuhtaisuutta ja tarkoitussidonnaisuutta.

Esityksessä ankarimpana hallinnollisena sanktiona olisi 63 §:ssä säädetty hallinnollinen seuraamusmaksu, joka olisi mahdollista asettaa vain kaikista olennaisimpien lain velvoitteiden rikkomisen johdosta. Näitä velvoitteita olisivat haitallisten vaikutusten ehkäisemistä ja lopettamista koskevien velvoitteiden laiminlyönti tahallisesti tai tuottamuksellisesti. Lakiehdotuksen 64 §:n mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun määrä on enintään kolme prosenttia yrityksen maailmanlaajuisesta liikevaihdosta, mitä voidaan pitää huomattavana seuraamuksena.

Haitallisten vaikutusten tunnistamisesta ja arvioimisesta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 20 §:ssä. Yrityksen olisi itse toteutettava asianmukaiset toimenpiteet tunnistaakseen ja arvioidakseen

tosiasialliset ja mahdolliset haitalliset vaikutukset. Sanktioita voisi seurata myös siitä, että yrityksen ehdotuksen 26 §:n 1. kohdan mukaisesti olisi pitänyt tunnistaa mahdolliset haitalliset vaikutukset.

Haitallisten vaikutusten arviointi jäisi ehdotuksen perusteella tietyiltä osin yrityksen oman harkinnan varaan, eikä ehdotuksen perusteella käy täysin yksiselitteisesti ilmi milloin yrityksen sellainen vastuu alkaa, jonka laiminlyönti voisi johtaa sanktioihin. Asiaan tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota.

Perustuslakivaliokunta on katsonut perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan ja asianmukaisen menettelyn takeiden merkityksen korostuvan sitä enemmän, mitä ankarammasta seuraamuksesta on kysymys (PeVL 14/2018 vp).

Hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä perustuslain 21 §:n kokonaisuudesta. Sillä tarkoitetaan paitsi pykälän 1 momentissa mainittuja vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta myös 2 momentissa esitettyä luetteloa hyvän hallinnon osakysymyksistä.

Perustuslakivaliokunta onkin hallinnollisten sanktioiden osalta tarkastellut asiaa myös PL 21 §:n 2 momentin kannalta. (Kts. esim. perustuslakivaliokunnan tuoreimmat lausunnot PeVL 33/2025 vp ja PeVL 31/2026 vp). Ehdotuksen perusteluissa tulisi käsitellä nyt ehdotettuja hallinnollisia sanktioita myös PL 21 §:n 2 momentin näkökulmasta. Nyt käsiillä olevassa ehdotuksessa on tarkasteltu ehdotettuja säännöksiä vain PL 21 §:n 1 momentin kannalta.

Rangaistusluonteisia seuraamusmaksuja koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on otettava kantaa myös siihen, voidaanko erääntyneelle seuraamusmaksulle periä viivästyskorkoa tai voidaanko siihen liittää muu viivästysseuraamus. Koska rangaistusluonteiset seuraamusmaksut rinnastuvat ankaruudeltaan sakkorangaistukseen, pääsääntönä voidaan pitää sitä, ettei niille periä viivästyskorkoa tai muuta viivästysseuraamusta. Tästä on selvyiden vuoksi syytä ottaa maininta lain perusteluihin. (Lainkirjoittaja opas, kpl 12.10.7)

Saamelaisten oikeudet

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on kuvattu lakiluonnoksen vaikutuksia saamelaisten oikeuksiin (s. 164–165). Oikeusministeriö jakaa käsityksen, että lain taustalla olevan direktiivin liitteessä mainitut kansainväliset ihmisoikeussopimukset sisältävät alkuperäiskansojen oikeuksia tukevia normeja. Oikeusministeriö pitää hyvänä, että perusteluissa on tiiviisti avattu kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen (KP-sopimuksen) artiklan 27 soveltamiskäytäntöä ja sitä, saamelaisten perinteinen elämäntapa saa suojaa artiklassa mainittuna kulttuurina.

Vaikutusten arvioinnin mukaan ”Sääntely tarkoittaisi, että osana haitallisten vaikutusten arviointia yrityksen tulisi tunnistaa vaikutukset saamelaisiin ja heidän elämäänsä ja kulttuuriin. Tarvittaessa saamelaiset ja saamelaiskäräjät tulisi huomioida huolellisuusvelvoitteen noudattamiseen liittyvänä sidosryhmänä.” Samaa teemaa on käsitelty myös sääntämisperusteluissa, joiden mukaan sääntely tukisi alkuperäiskansojen oikeuksia maankäyttöön ja luonnonvaroihin, sillä maan käyttö vaikuttaa saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen. Oikeusministeriö pitää esityksiä tässä suhteessa myönteisinä.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi käsitellään syytä sille, ettei YK:n alkuperäiskansaoikeuksien julistusta (UNDRIP) ole lisätty niiden asiakirjojen joukkoon, joiden rikkomista käsitellään lakiehdotuksessa haitallisena vaikutuksena (s. 91). Tässä yhteydessä on arvioitu, että UNDRIP:n lisääminen asiakirjojen joukkoon tarkoittaisi FPIC-periaatteen (vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen) mukaisen menettelyn käyttämistä, kun tehdään yhteistyötä saamelaisten kanssa, erityisesti maankäyttöön liittyvien hankkeiden osalta. Lisäksi on todettu, että esityksen valmisteluvaiheessa ei kuitenkaan ole voitu muodostaa tarkkaa kuvaa lisäämisen vaikutuksista verrattuna liitteissä jo mukana oleviin KP-sopimukseen ja TSS-sopimukseen ja niiden kehittyneeseen tulkintakäytäntöön nähden.

Oikeusministeriö toteaa, että ihmisoikeuskomitean tuoreimman käytännön mukaan edellä mainittua KP-sopimuksen 27 artiklaa tulee lukea alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden (artikla 1) valossa. Tämä tarkoittaa, että valtion viranomaisten tulee neuvotella saamelaisten kanssa suunnitelmistaan, jotka tulee tarvittaessa sopeuttaa 27 artiklan vaatimukseen. Jatkovalmistelussa on perusteltua vielä harkita kuvausta täydennettäväksi siinä suhteessa, miten saamelaisten itsemääräämisoikeus kytkeytyy lakiehdotuksen mukaisiin yritysten velvoitteisiin. Lähtökohtaisesti neuvotteluvelvoite ja FPIC-periaate koskevat viranomaisia (kansallisesta sääntelystä jäljempänä). Saamelaisten

itse määräämisoikeus on kuitenkin osa heidän KP-sopimuksessa turvattuja oikeuksiaan ja voisi olla perusteltua nostaa se esiin kysymyksenä, jonka toteutumista arvioidaan osana haitallisten vaikutusten arviointia ja joka otetaan huomioon sidosryhmäyhteistyössä.

Lisäksi ihmisoikeuskomitea on soveltamiskäytännössään katsonut, että viranomaisten vaikutusten arvioinnin on tullut olla luonteeltaan kumulatiivista niin, että vireillä olevan hankkeen vaikutuksia arvioidaessa otetaan huomioon alueeseen kohdistuneiden aikaisempien toimenpiteiden vaikutukset. Myös tätä näkökulmaa voisi olla arvokasta avata perusteluissa, koska yleisellä tasolla arvioidaessa yksittäisen maankäyttöhankeeseen pistemäiset vaikutukset voivat näyttää suppeita, mutta saamelaiskulttuurin säilymisen kannalta yhteen alueeseen kohdistuvat vaikutukset ja eri hankkeista syntyvät yhteisvaikutukset voivat kokonaisuudessaan aiheuttaa sen, että perinteisten elinkeinojen harjoittamisen mahdollisuudet paikalliselta yhteisöltä heikentyvät olennaisesti.

Suomessa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevasta itsehallinnosta on säädetty perustuslain lisäksi saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995). Lain 6 §:n mukaan saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissään. Saamelaiskäräjillä on siten keskeinen merkitys saamelaisia edustavana yhteistyökumppanina. Maankäyttöön kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa keskeisiä saamelaisia yhteistyökumppaneita voivat olla myös paikalliset saamelaiskulttuurin harjoittajat.

Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille. Saamelaiskäräjälain mukaisella yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoiteella (9 §, 9 a §, 9 b §) on pyritty toteuttamaan FPIC-periaatteen soveltaminen kansallisesti. Mikäli lakiesityksen mukaiset velvoitteet kytkeytyvät esimerkiksi arvoketjun kautta toimijoihin, joilla on julkisia hallintotehtäviä, saamelaiskäräjälain mukainen yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoite on perusteltua mainita nyt käsillä olevan esityksen perusteluissa.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella syntyy käsitys, että velvoite on luonteeltaan kansainvälinen. Suuret kansainväliset yhtiöt toimivat myös muissa maissa ja alueilla, joissa asuu alkuperäiskansoja. Oikeusministeriö katsoo, että alkuperäiskansaoikeuksien merkitystä olisi perusteltua nostaa esiin perusteluissa myös tältä osin.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Corinna Tammenmaa

Liitteet

Jakelu

TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi

VN/24815/2024-OM-62

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: