

3.12.2021

*Dnro:643/D.a.2/2021*

**Ympäristöministeriö**

[kirjaamo@ym.fi](mailto:kirjaamo@ym.fi)

*Viite: Ympäristöministeriön lausuntopyyntö diaarinumero: VN/279/2018*

**Asia: Saamelaiskäräjien lausunto ympäristöministeriön ehdotuksen johdosta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki**

**Asian tausta**

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei sisällä saamelaisten oikeuksia koskevia säännöksiä. Nykyinen voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan vuoden 2000 alussa. Toimintaympäristössä on kuitenkin tapahtunut merkittäviä muutoksia lain voimassaoloaikana ja myös näköpiirissä oleva kehitys haastaa yhteiskuntaa uusiin toimiin. Uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla parannettaisiin sääntelyn vaikuttavuutta erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi, kiertotalouden edistämiseksi, luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi, rakentamisen laadun parantamiseksi sekä alueidenkäytön ja rakentamisen päätösten ja tietosisällön valtakunnallisen digitaalisuuden mahdollistamiseksi sekä myös saamelaisten oikeuksien edistämiseksi alkuperäiskansana.

Esityksen tavoitteeksi on esitetty hallitusohjelman mukaisesti hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Tavoitteena on lisäksi muun muassa edistää kaavaprosessin sujuvuutta, vahvistaa kuntien maapolitiikkaa, parantaa ihmisten osallistumismahdollisuuksia, edistää rakentamisen luvissa ja ilmoituksissa yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia sekä luoda rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit tukeutuvat.

**Saamelaiskäräjien osallistuminen kaavoitus ja rakennuslain valmisteluun**

Ympäristöministeriö on varannut Saamelaiskäräjien edustajille tilaisuuden osallistua maankäyttö- ja rakennuslain (nyk. kaavoitus- ja rakentamislaki) kokonaisuudistuksen valmisteluun muun muassa kutsumalla Saamelaiskäräjien edustajan osallistumaan lain valmistelun sidosryhmäfoorumien työhön vuodesta 2018 alkaen. 18.1.2021 järjestettiin lisäksi saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:n mukainen neuvottelu Saamelaiskäräjien ja ympäristöministeriön edustajien välillä, missä yhteydessä Saamelaiskäräjät toi esille ja neuvotteli ministeriön kanssa saamelaisten asemaa ja perinteisiä saamelaiselinkeinoja koskevista lain kohdista, jotka liittyvät erityisesti maankäytön ohjaukseen kuten kaavoitukseen ja saamelaisten osallistamiseen kaavoitus- ja rakentamislain mukaisissa

päätöksentekoprosesseissa. Saamelaiskäräjien osallistumisoikeuksia sekä maankäytön ohjausta ja vaikutusten arviointia koskevien säädösten osalta on hallituksen esitysluonnokseen saatu muodostettua Saamelaiskäräjien ja ympäristöministeriön yhteistyön tuloksena saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana voimassa olevaa maankäyttö- ja rakennuslakia paremmin turvaava esitysluonnos, jota on käsitelty Saamelaiskäräjien hallituksen kokouksessa 3.12.2021. Saamelaiskäräjien hallitus pitää saamelaisten oikeuksien edistämistä uudistettavan lain yhteydessä tärkeänä ja kannattaa esitettyjen säädösten edistämistä yleisesti ottaen, todeten kuitenkin samalla, että saamelaisten oikeuksien osalta esitystä olisi syytä vielä tarkistaa joiltain osin. Saamelaisia koskevien kirjausten viimeisteleminen Saamelaiskäräjät toivookin ympäristöministeriön järjestävän lausuntokierroksen jälkeen vielä saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:n mukaisen neuvottelun Saamelaiskäräjien näkemysten huomioimiseksi laki ehdotuksen jatkovalmistelussa ja tuo tässä lausunnossa esille keskeisimpiä ehdotuksiaan saamelaisia koskevien kirjausten edelleen kehittämiseksi ja neuvotteluiden käymiseksi asiasta.

### **Saamelaisten oikeuksien toteutuminen kaavoitus ja rakennuslain sisällössä**

Saamelaisten oikeuksista lakiin sisältyvän alueidenkäytön ohjauksen yhteydessä on säädetty yleisesti lain 8 §:ssä, jonka mukaan,

#### *8 § Saamelaisten oikeudet*

*Suunniteltaessa alueidenkäyttöä, joka sijoittuu tai jolla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueelle, on kiinnitettävä erityistä huomiota saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.*

*Kaavalla, joka sijoittuu tai jolla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueelle, ei saa vähäistä suuremmassa määrin heikentää saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.*

Pykälän yhteydessä on asianmukaisesti määrätty saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvan tai alueelle vaikutuksensa ulottavan kaavan suunnittelusta siten, että suunnittelussa on erityistä huomiota kiinnitettävä saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Tavoite on Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan erittäin kannatettava ja tärkeä mutta samalla myös välttämätön saamelaisten perustuslaisissa tunnustetun aseman vakiinnuttamiseksi ja turvaamiseksi muun muassa kilpailevan alueidenkäytön aiheuttamien paineiden suhteen. Toisaalta Saamelaiskäräjät pitää tarpeellisena tarkistaa pykälän sanamuotoa siten, että molempiin momentteihin lisättäisiin kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen lisäksi myös kieli, jonka asema on kulttuurin ohella ja osana turvattu perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisesti. Lisäyksen jälkeen 1 momentin sanamuoto olisi:

*”Suunniteltaessa alueidenkäyttöä, joka sijoittuu tai jolla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueelle, on kiinnitettävä erityistä huomiota saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.”*

Pykälän 2. momentin sisällöksi esitetty sanamuoto sisältää niin sanotun saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon, jossa pykälän mukaan kiellettyjen seurausten kynnysarvoksi on valittu suunnilleen vastaavan tasoinen määritelmä ”vähäistä suuremmassa määrin”, kuin voimassa olevaan vesilakiin sisältyvä kulttuurin heikentämiskielto nykyisellään on. Saamelaiskäräjät kannattaa valitun sanamuodon mukaisen kulttuurin heikentämiskiellon edistämistä säädettävään kaavoitus- ja

rakentamislakiin. Saamelaiskäräjät kuitenkin huomauttaa, että vastaava periaate tulisi saattaa koskemaan myös muuta alueidenkäytön suunnittelua kuten 3 luvussa tarkoitettuja alueidenkäyttötavoitteita. Saamelaiskäräjät esittääkin 2 momentin sisältöä täydennettäväksi kielen ja kokonaisvaltaisen alueidenkäytön suunnittelun osalta siten, että uusi sanamuoto olisi:

*” Kaavalla tai muulla alueidenkäytön suunnittelulla, joka sijoittuu tai jolla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueelle, ei saa vähäistä suuremmassa määrin heikentää saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.”*

### **Saamelaisten ja Saamelaiskäräjien osallistaminen kaavoitus- ja rakentamislain mukaiseen päätöksentekoon**

Saamelaisten ja Saamelaiskäräjien osallistamisen mahdollistavia kirjauksia kaavoitus- ja rakentamislakiin sisältyviin päätöksentekoprosesseihin sisältyy muutamiin eri pykäliin, kuten

16 § (valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet)

*Lausunto on pyydettävä myös saamelaiskäräjiltä, jos valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koskevat saamelaisten kotiseutualuetta tai voivat vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin, ja*

64 § Vuorovaikutus kaavoitusmenettelyssä

*Valmisteltavana olevan kaavan tai sen 70 §:ssä tarkoitettujen vaikutusten ulottuessa saamelaisten kotiseutualueelle on vuorovaikutuksen järjestämisessä kiinnitettävä erityistä huomiota saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan sekä mahdollisuuteen arvioida kaavasta niihin kohdistuvia vaikutuksia. Neuvottelumenettelystä säädetään saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä.*

Saamelaiskäräjät on tuonut esille muun muassa lain valmistelun yhteydessä suoritetun saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisen neuvottelun yhteydessä, sen, että säädettävän kaavoitus- ja rakentamislain saamelaisten osallistamista koskevien kirjausten sisällössä on huomioitava samanaikaisesti valmisteltavana olleen saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitteen uudistuksen tavoite ja tuleva sisältö. Käräjälain 9§:n mukaista neuvotteluelvoitetta on ehdotettu laajennettavan nykyisestä neuvotteluelvoitteesta laajemmaksi neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteeksi, jota sovellettaisiin esitetyn mukaisesti myös alueidenkäytön suunnitteluun, josta muutoin on tarkoitus säätää juuri kaavoitus- ja rakentamislaisissa. Tästä syystä on ollut perusteltua ja ymmärrettävää, ettei kaavoitus- ja rakentamislaki esitykseen ole sisällytetty tarkkoja säädöksiä saamelaisten osallistamisesta alueidenkäytön suunnitteluun, vaan pelkästään viittaus käräjälain 9 §:ään. Saamelaiskäräjien käsillä olevan lausunnon jättämisen hetkellä saamelaiskäräjistä annetun lain uudistamishankkeen lopputulos ja aikataulu ovat kuitenkin edelleen epäselvät. Tästä syystä ja mikäli saamelaiskäräjälain uudistaminen ei etene ja uutta saamelaiskäräjälakia ei säädetä ennen kaavoitus ja rakentamislain uudistamista, on tarkemmasta vuorovaikutuksesta Saamelaiskäräjien kanssa alueidenkäytön suunnittelussa ja päätöksenteossa säädettävä kaavoitus- ja rakentamislaisissa.

### **Alueidenkäytön suunnitteluun liittyvä vaikutusten arviointi**

Alueidenkäytön suunnitteluun liittyvää vaikutusten arviointia saamelaisten oikeuksille alkuperäiskansana on käsitelty ehdotuksen 71 §:ssä, jonka mukaan,

*Valmisteltavana olevan kaavan tai sen 1 momentissa tarkoitettujen vaikutusten ulottuessa saamelaisten kotiseutualueelle on 1 momentissa tarkoitettuja vaikutuksia selvittäessä tunnistettava erityisesti mahdolliset vaikutukset saamelaisten kulttuuriin ja perinteisiin elinkeinoihin sekä heidän oikeuteensa harjoittaa niitä.*

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ehdotetun pykälän sanamuotoa on tältä osin täydennettävä. Tärkeää olisi ottaa huomioon vaikutukset myös saamen kielisiin merkittävänä osana saamelaiskulttuuria sekä lisäksi huomioida kielen, kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen mahdollisuudet kehittyä osana kulloinkin meneillään olevaa alueiden kehitystä ja suunnittelua, kuten perustuslain 17 §:n 3 momentti edellyttää. Alueidenkäytön suunnittelulla on keskeinen rooli erityisesti saamelaisten perinteisten elinkeinojen aseman turvaamisessa ja elinkeinojen kehittämisedellytysten luomisessa, mistä syystä asianmukainen, kattava ja rehellinen vaikutustenarviointi on saamelaisten kannalta erittäin tärkeä osa kaavoitus- ja rakentamislain säädöskokonaisuutta. Tästä syystä vaikutusten arviointia on saamelaiskäräjien mukaan syytä edelleen kehittää ja tarkentaa siihen liittyviä säädöksiä antamalla saamelaisten kotiseutualueelle kohdistuvan vaikutustenarvioinnin sisällöstä ja suorittamistavasta erillinen valtioneuvoston asetus. 71 §:ään sisältyvän velvoitteen sanamuodoksi Saamelaiskäräjät esittää edellä viitatuin perustein seuraavaa:

*Valmisteltavana olevan kaavan tai sen 1 momentissa tarkoitettujen vaikutusten ulottuessa saamelaisten kotiseutualueelle on 1 momentissa tarkoitettuja vaikutuksia selvittäessä tunnistettava ja huomioitava erityisesti mahdolliset vaikutukset saamelaisten kieleen, kulttuuriin ja perinteisiin elinkeinoihin sekä heidän oikeuteensa ylläpitää ja kehittää niitä.*

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa saamelaisten oikeuksia on käsitelty erityisesti kohdassa 4.2.5.3 jonka mukaan,

*Ehdotetuilla saamelaisten oikeuksia koskevilla säännöksillä arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia saamelaisten perustuslaissa turvattujen oikeuksien toteutumiseen. Etenkin ehdotetun säännöksen, jonka mukaan kaavalla, joka sijoittuu tai jolla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueelle, ei saa vähäistä suuremmassa määrin heikentää saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan, arvioidaan edistävän saamelaisten oikeuksien toteutumista. Toisaalta on mahdollista, että säännös joissain tilanteissa heikentää muiden ihmisryhmien elinkeinotoimintaan liittyviä mahdollisuuksia.*

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan esityksen perusteluissa tulisi edellä viitatuin lisäksi selkeästi tuoda esille, että saamelaisten perustuslailla turvatun aseman huomioiminen ehdotetun kaavoitus- ja rakentamislain yhteydessä on välttämätöntä, jotta Suomen voimassa olevan perustuslain sisältämien saamelaisia koskevien pykälien tarkoitus ja dynaaminen luonne voisi toteutua, kuten perustuslain säätämisen yhteydessä on tarkoitettu, muun saamelaisia koskevan lainsäädännön kehittyessä ja sitä uudistettaessa. Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan ei ole kannatettavaa, että ehdotuksen perusteluissa esitetyin tavoin korostetaan sitä, että saamelaisten perustuslailla turvattujen oikeuksien huomioon ottaminen olisi ikään kuin pois muilta ihmisryhmiltä, vaan saamelaisille perustuslailla turvatun aseman huomioon ottamisen tulisi olla itsestäänselvyys ja toimia yhtenä lain uudistuksen

lähtökohdista, joiden ehdoilla muu, lähinnä saamelaisten kotiseutualueen alueidenkäytön ohjaus on suoritettava.

### **Saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallintoaseman huomioiminen kaavoitus- ja rakentamislain jatkovalmistelun yhteydessä**

Saamelaiskäräjälain 1 §:n mukaan,

*Saamelaisilla alkuperäiskansana on saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin tässä laissa ja muualla laissa säädetään. Tähän itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat vaaleilla keskuudesta saamelaiskäräjät.*

Suomen perustuslaki turvaa perustuslain 121 § 4 momentin mukaan saamelaisille kotiseutualueellaan heidän kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Toisaalta Saamelaiskäräjien tehtävänä on saamelaiskäräjälain 6 §:n mukaan edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Suomen perustuslain 17 §:n 3 momentin on vakiintuneesti tulkittu velvoittavan valtiota muun muassa turvaamaan saamelaisten perinteisten elinkeinojen toimintaedellytyksiä suhteessa tulevaisuuteen. Toisaalta säädös voidaan nähdä myös Saamelaiskäräjien erityisenä oikeusperusteena toimia muun muassa perinteisten elinkeinojen kehittämisen ja ylläpitämisen puolesta. Perinteisten elinkeinojen asema osana kulttuuri-itsehallinnon alaan kuuluvaa kokonaisuutta on Suomessa vakiintuneesti tunnustettu myös lainsäädännön kehitystä ohjaavan ja perustuslainmukaisuutta valvovan perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Eräässä tuoreimmassa perustuslakivaliokunnan kyseessä olevaa asiaa sivuavassa lausunnossaan 1/2016 valiokunta toteaa:

*Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tällä perustuslain säännöksellä turvataan muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 65/II, PeVL 32/2010 vp, s. 9–10, PeVL 17/2010 vp, s. 3, PeVL 29/2004 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on voimassa olevaa lakia Metsähallituksesta arvioidessaan todennut, että saamelaiskulttuuriin kuuluvat myös perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset soveltamismuodot (PeVL 38/2004 vp, s. 4/II).<sup>1</sup>*

Aiemman kuntarakennemuutoksen yhteydessä perustuslakivaliokunta on ottanut saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallintoaseman ja kunnallisen itsehallinnon suhteeseen kantaa tavalla, joka tukee Saamelaiskäräjien näkemystä myös nyt käsiteltävänä olevan kaavoitus- ja rakennuslaki esityksen alueidenkäytön ohjaukseen sisältyvän saamelaisten osallistumisen ja vahvan suojan osalta. Saamelaiskulttuuri, mukaan lukien saamelaisten perinteiset elinkeinot, ovat voimakkaasti sidoksissa saamelaisten kotiseutualueen maihin ja vesiin, joiden käytön suunnittelusta ja ohjauksesta nyt kysymyksessä olevalla kaavoitus- ja rakentamislalla on tarkoitus säätää.

*Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kunta- ja palvelurakennemuutosta koskevan lainsäädännön yhteydessä lausunut, etteivät kuntajaon mahdolliset muutokset saa*

<sup>1</sup> Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 1/2016 vp -HE 132/2015 vp

*heikentää saamelaisille nykyisen lainsäädännön mukaan kuuluvia kielellisiä tai kulttuurisia oikeuksia taikka kulttuuri-itsehallinnon edellytyksiä (PeVL 37/2006 vp - HE 155/2006 vp).<sup>2</sup>*

Edellä viitatuun periaatteen toteutuminen on turvattava myös nyt säädettävän kaavoitus- ja rakentamislain jatkovalmistelun yhteydessä siten, ettei saamelaisille nykyisen lainsäädännön mukaan kuuluvia kielellisiä tai kulttuurisia oikeuksia taikka kulttuuri-itsehallinnon edellytyksiä heikennetä ja että näiden oikeuksien toteutumista voidaan edelleen kehittää. Näiden seikkojen varmistamiseksi pyytää Saamelaiskäräjät huomioimaan tässä lausunnossa esiin tuomansa ehdotukset saamelaisia koskevien säädösten edelleen kehittämiseksi kaavoitusta ja muuta alueidenkäytön suunnittelua suoritettaessa ja järjestämään lopullisten pykäläehdotusten viimeistelemiseksi vielä saamelaiskäräjälain 9 §:n tarkoittamat neuvottelut Saamelaiskäräjien kanssa.

Tuomas Aslak Juuso  
puheenjohtaja

Kalle Varis  
lakimiessihteeri

(Lausunnosta päätti Saamelaiskäräjien hallitus 3.12.2021)

---

<sup>2</sup> Saamelaiskäräjien lausunto hallituksen esitysluonnoksesta maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi 9.11.2016, Dnro:501/D.a.2/2016, s.4