

MUISTIO SAAMELAISKÄRÄJÄLAIN 9 §:N MUKAISESTA NEUVOTTELUVELVOLLISUUDESTA

1 Johdanto

Oikeusministeriöllä on valtioneuvoston ohjesäännön mukaan koordinaatiovastuu saamelaisasioista. OM saamelaisasioiden yhteensovittamisesta vastaavana ministerinä on kerännyt muistioon hyviä käytäntöjä, joiden tarkoituksena on ohjata saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 §:ssä säädetyn neuvotteluvollisuuden täytäntöönpanoa käytännössä. Ohje on valmisteltu yhteisymmärryksessä Saamelaiskäräjien kanssa.

Neuvottelumenettelyn tulee mahdollistaa vilpittömien, oikea-aikaisten ja aidosti yhteisymmärrykseen pyrkivien keskustelujen käyminen. Neuvottelumahdollisuus tarkoittaa suoraa vuorovaikutusta viranomaisten edustajien kanssa (PeVM 17/1994 vp). Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että saamelaiskäräjälain 9 §:ssä tarkoitettujen neuvotteluiden käyminen on viranomaisen päätöksenteon oikeudellinen edellytys pykälässä tarkoitetuissa toimenpiteissä (KHO 11.3.2003, taltio 516). Norjan hallituksen ja saamelaiskäräjien välisessä neuvottelusopimuksessa yhtenä neuvotteluiden tavoitteena on mainittu yhteisymmärryksen kehittäminen saamelaisyhteisön tilanteesta ja kehitystarpeista.

Käytännössä tavanomaisen lausunnonantomahdollisuuden varaamisen on kuitenkin usein katsottu riittävän neuvotteluvollisuuden täyttämiseksi. Neuvotteluvollisuuden tarkoitus aidosta vuoropuhelusta ei tällöin toteudu. Tästä syystä on katsottu tarpeelliseksi laatia neuvotteluvollisuudesta muistio, jossa neuvotteluvollisuuden sisältöä avataan mm. hyvien käytänteiden kautta.

Suomi on sitoutunut YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen täytäntöönpanon edistämiseen. Oikea-aikaisten ja yhteisymmärrykseen pyrkivien neuvotteluiden käyminen toteuttaa julistuksen alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen liittyviä periaatteita, erityisesti sen 19 artiklaa. Julistuksen myötä ihmisoi-keuksia valvovat toimielimet ovat yhä enemmän alkaneet painottaa vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (free, prior and informed consent) merkitystä. Tämä neuvotteluiden hyviä käytäntöjä kokoa-va muistio edistää osaltaan julistuksen täytäntöönpanoa Suomessa.

2 Mistä asioista tulee neuvotella?

Saamelaiskäräjälain 9 §:ssä on lista viranomaisten toimenpiteistä, joissa neuvottelut tulee käydä. Neuvotteluvollisuuden piiriin kuuluvat kaikki laajakantoiset ja merkittävät toimenpiteet, jotka voivat välittömästi ja

erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella

- 1) yhdyskuntasuunnittelua;
- 2) valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta;
- 3) kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä sekä valtion maa- ja vesialueilla tapahtuvaa kullanhuuhtontaa;
- 4) saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta;
- 5) saamenkielisen ja saamen kielen kouluopetuksen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä; taikka
- 6) muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa.

Jos viranomainen on epävarma siitä, kuuluuko jokin toimenpide neuvotteluvollisuuden piiriin, hyvä käytäntö on kääntyä saamelaiskäräjien puoleen ja kysyä käräjien näkemystä neuvotteluiden tarpeellisuudesta. Aloite neuvotteluiden käymiseen voi tulla myös saamelaiskäräjiltä. Saamelaiskäräjät voi siis pyytää viranomaiselta neuvotteluita tarpeelliseksi katsomassaan asiassa. Viranomaisen velvollisuus pyrkiä yhteisymmärrykseen ulottuu myös kysymykseen siitä, mitkä asiat kuuluvat neuvotteluvollisuuden piiriin.

3 Neuvottelumenettelyn luonne

Neuvottelumahdollisuus tarkoittaa suoraa vuorovaikutusta viranomaisten edustajien kanssa, ja neuvotteluissa tulee pyrkiä yhteisymmärrykseen. Neuvottelumenettely on siten tavanomaista lausunto- ja kuulemismenettelyä pidemmälle menevä osallistumisen muoto. Neuvotteluvollisuuden tarkoitus aidosta vuoropuhelusta viranomaisen ja saamelaiskäräjien kesken ei toteudu pelkässä lausuntomenettelyssä. Neuvotteluissa olennaisinta on suora vuorovaikutus saamelaiskäräjien ja viranomaisen välillä. Kyse ei ole pelkästä kuulemisesta, vaan painotus on yhteistyössä. Saamelaiskäräjien edustajan osallistuminen esimerkiksi jonkin työryhmän työhön ei sekään poista velvollisuutta käydä käräjien kanssa laissa tarkoitettut neuvottelut.

Neuvottelut tulee siten käydä vilpittömästi ja molemminpuolisen arvostuksen hengessä sekä oikea-aikaisesti siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen. Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan (OKV/12/21/2016) katsonut, että neuvotteluvollisuutta oli laiminlyöty, kun neuvottelut oli käyty niin myöhään, että saamelaiskäräjillä ei ole ollut aitoa lailla taattua vaikuttamismahdollisuutta lopputulokseen. Ratkaisun mukaan asian käsittely ei ollut tältä osin myöskään perustuslaissa ja hallintolaissa turvattu hyvän hallinnon näkökulmasta asianmukaista.

Neuvottelut tulee käydä viranomaisten ja saamelaiskäräjien välillä yhteisymmärrykseen pyrkien. Tällä viitataan YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen mukaisiin vaatimuksiin neuvottelujen vilpittömyydestä ja oikea-aikaisuudesta sekä asian kannalta riittävästä, yhteisestä tietopohjasta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että saamelaisten oikeuksiin merkittävästi vaikuttavien lakiehdotuksien valmistelussa tulee korostuneesti huolehtia menettelyiden asianmukaisuudesta (PevL 5/2017 vp.).

4 Neuvotteluiden käyminen

Neuvottelujen käytännön yksityiskohdista on aiheellista sopia asiakohtaisesti osapuolten kesken. Velvollisuus pyrkiä yhteisymmärrykseen koskee myös neuvotteluiden menettelyllisiä kysymyksiä ja käytännön järjestelyitä. Yleensä hyvä käytäntö on, että se, jonka aloitteesta neuvottelut käydään, huolehtii neuvotteluihin kutsumisesta ja kokousjärjestelyistä, mutta asiasta voidaan sopia aina tapauskohtaisesti. Neuvotteluille ei ole asetettu muotovaatimuksia. Joissakin asioissa neuvottelut on mahdollista käydä esimerkiksi videoneuvotteluina. Neuvottelun sisältöön ja menettelyyn käytännössä liittyvät asiat on koottu tiivistelmäksi tämän muistion liitteenä olevaan erilliseen kaavioon.

Jotta neuvottelun tarkoitus toteutuisi, tulee molemmilla neuvotteluosapuolilla olla riittävän kattavat tiedot neuvottelujen kohteena olevasta asiasta ja suunnitellun toimenpiteen vaikutuksista. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 17/1994 vp) todennut, että viranomaisen on huolehdittava siitä, että saamelaiskäräjät saa riittävän ajan perehtyä neuvottelukysymykseen ja että neuvottelutilanne muodostuu muutoinkin saamelaisten edustuselimen kannalta kohtuulliseksi. Saamelaiskäräjillä tulee olla mahdollisuus käsitellä asiaa omissa toimielimissään asian laadun mukaan. Viimeistään neuvotteluiden aluksi viranomaisen on syytä varmistaa, että saamelaiskäräjillä on ollut riittävästi aikaa valmistautua neuvotteluihin ja perehtyä ennakkoon toimitettuihin materiaaleihin. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valmisteltaessa lainsäädäntöä, joka liittyy kiinteästi saamelaisten omaan kieleen ja kulttuuriin, saamelaiskäräjien edustus lainvalmistelussa tulisi varmistaa alusta lähtien (PeVL 40/2009 vp).

Viranomainen voi tarjota saamelaiskäräjille myös mahdollisuuden toimittaa kantojaan viranomaisen tietoon jo ennen neuvotteluita, jolloin viranomainen voi valmistautua neuvotteluihin paremmin. Näkemysten toimittaminen ennakkoon ei kaikissa tilanteissa kuitenkaan ole mahdollista. Jos viranomainen ei neuvottelun aikana pysty ottamaan kantaa saamelaiskäräjien vaatimuksiin, voi olla tarpeen palata asiaan järjestämällä toinen neuvottelukerta. Neuvottelut päättyvät joko yhteisymmärryksen saavuttamiseen tai siihen, ettei yhteisymmärrystä ole keskustelua jatkamallakaan mahdollista saavuttaa.

Neuvottelut tulee käydä yhteisymmärrykseen pyrkien, mutta neuvotteluvollisuus ei tarkoita veto-oikeutta. Myöskään tarjotun neuvottelumahdollisuuden käyttämättä jättäminen ei voi muodostua lopulliseksi esteeksi sille, että asianomainen viranomainen etenee asiassa vaikkapa omaan päätöksentekoonsa asti.

Neuvotteluista tulisi laatia pöytäkirja. Pöytäkirjaan on aiheellista merkitä neuvotteluissa mahdollisesti eriäviksi jääneet käsitykset ja todeta, miltä osin yhteisymmärrykseen ei ole päästy. Pöytäkirjaan tulisi merkitä myös neuvottelujen lopputulos. Jos asiassa järjestetään uusi neuvottelukerta, myös tästä tulisi mainita pöytäkirjassa. Pöytäkirjan laatiminen on tarpeen senkin vuoksi, että neuvottelujen käyminen on viranomaisen päätöksenteon oikeudellinen edellytys. Pöytäkirja myös parantaa saamelaisten oikeusturvaa ja edistää hallinnon avoimuutta. Molempien neuvotteluosapuolten tulee tarkistaa pöytäkirja ennen sen hyväksymistä ja allekirjoittamista. Yleensä myös molempien osapuolten edustajat allekirjoittavat pöytäkirjan. Pöytäkirja tulee liittää neuvottelujen kohteena olleen asian asiakirja-aineistoon.

Vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus (free, prior and informed consent; FPIC)

Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate sisältyy YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaan julistukseen, ja sen taustalla on alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus. Laajemmin periaatteen taustalla vaikuttavat myös alkuperäiskansojen oikeus kehitykseen, syrjimättömyyteen ja kulttuuriin sen laajassa merkityksessä.

Julistuksen 19 artiklan mukaan valtioiden tulee neuvotella vilpittömässä mielessä ja toimia yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin. Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen nojalla alkuperäiskansayhteisöillä on oikeus antaa suostumus tai kieltäytyä sen antamisesta. Vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus edellyttää vapautta voimakeinoista, pakosta, uhkailusta, manipuloinnista tai painostuksesta. Suostumusta tulee pyytää. Jotta ennakkosuostumus olisi tietoon perustuvaa, alkuperäiskansan edustajille tulee antaa kaikki asian kannalta merkittävät tiedot sekä niiden harkintaan ja käsitteilyyn tulee varata riittävästi aikaa. Tiedot tulee antaa kielellä, jota alkuperäiskansa helposti ymmärtää. Alkuperäiskansoilla on oikeus saada tietoja myös riippumattomista lähteistä päätöksentekonsa tueksi. Suostumus edellyttää, että alkuperäiskansalle annetaan mahdollisuus puoltaa tai vastustaa asiaa, johon suostumusta pyydetään.

Neuvotteluvollisuuden näkökulmasta tärkeä on alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen 18 artikla, jonka mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus osallistua omien toimintaperiaateidensa mukaisesti valittujen edustajiensa kautta päätöksentekoon asioissa, jotka voivat vaikuttaa näiden kansojen oikeuksiin. Artikla korostaa samalla alkuperäiskansojen oikeutta vapaasti määrittellä yhteisöjensä sisällä, kuka niitä edustaa päätöksenteossa.

YK:n ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon valvontaelimistä rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CERD), ihmisoikeuskomitea (CCPR) ja taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (CESCR) ovat enenevässä määrin tunnustaneet alkuperäiskansojen vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen. Sopimusvalvontaelimet ovat loppupäätelmässään muun muassa vaatineet sopimusvaltioita varmistamaan, että tietyissä tapauksissa alkuperäiskansojen konsultaatiolla tavoitellaan suostumusta.

Hyviä käytäntöjä Norjasta

Norjassa neuvotteluvollisuudesta ei ole suoraan säädetty laissa, vaan neuvotteluissa noudatettavista periaatteista on sovittu saamelaiskäräjien kanssa tehdyssä neuvottelusopimuksessa, joka vahvistettiin kuninkaan resoluutiolla 1.7.2005.

Sopimuksen tavoitteena on, että valtiolliset viranomaiset ja käräjät pääsisivät yhteisymmärrykseen saamelaisia suoraan koskevista laki- ja muista hankkeista. Saamelaiskäräjillä on myös mahdollisuus oma-aloitteisesti tuoda asioita neuvotteluiden piiriin. Sopimus ei myönnä käräjille veto-oikeutta asioissa jotka koskevat saamelaisia, mutta se takaa käräjille mahdollisuuden vaikuttaa ja tulla kuulluksi. Sopimuksen mukaan näkemuserot viranomaisen ja käräjien välillä tuodaan esiin asian käsittelyssä hallituksessa ja eduskunnassa. Viranomaisilla on velvollisuus tiedottaa kattavasti ja mahdollisimman aikaisessa vaiheessa saamelaiskäräjiä kaikista toimenpiteistä, joilla voi olla suoraa vaikutusta saamelaisiin.

Sopimuksen mukaan neuvottelut käydään avoimin mielin ja tavoitteena on yhteisymmärrykseen pääseminen. Neuvotteluja jatketaan niin kauan kuin osapuolet katsovat yhteisymmärryksen löytämisen olevan mahdollista. Neuvotteluista laaditaan pöytäkirja. Mahdollisten erillisten lisäselvitysten hankkimisesta pyritään pääsemään yksimielisyyteen.

Akwé: Kon-ohjeet (Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011) ovat osa Biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen (Biodiversiteettisopimus, SopS 78/1994) toimeenpanoa, joka velvoittaa sopimusosapuolia suojelemaan alkuperäiskansojen luonnon monimuotoisuuteen liittyvää perinteistä tietoa, innovaatioita ja käytänteitä. Suomessa Akwé: Kon -ohjeet koskevat saamelaisia. Ohjeet on tarkoitettu käytettäväksi saamelaisten kotiseutualueella sellaisten hankkeiden ja suunnitelmien kulttuuri-, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa, jotka voivat vaikuttaa saamelaiskulttuuriin, -elinkeinoihin ja kulttuuriperintöön. Metsähallitus soveltaa ohjeita maankäyttöä koskevassa suunnittelussaan saamelaisten kotiseutualueella.