

Saamelaiskäräjälain 9 §:n yhteistoiminta- ja neuvottelovelvoite

Velvoitteen soveltaminen

Johdanto

- Saamelaiskäräjälaki (974/1995) uudistui 1.8.2025
- Lainmuutoksen myötä kynnys saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisten neuvotteluiden järjestämiseen madaltui ja laajeni osittain valtakunnalliseksi
- Uudet säännökset saamelaisten oikeuksien edistämisestä (9 a §) ja yhteistoimintaa ja neuvotteluita koskevasta menettelystä (9 b §)
- Neuvotteluvelvoite koskee kaikkia viranomaisia ja julkisia hallintotehtäviä hoitavia
- Kukin viranomainen vastaa neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen toteuttamisesta oman toimintansa osalta
- Oikeusministeriö tarjoaa koulutusta ja neuvontaa lain soveltamisesta

Miksi neuvotteluita käydään?

- Saamelaiskäräjien tehtävänä on päättää saamelaisten omaa kieltä, kulttuuria ja asemaa alkuperäiskansana koskevista asioista ja hoitaa näihin liittyviä tehtäviä
- Muissa asioissa saamelaiskäräjät edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista
- Saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttamiseksi saamelaiskäräjät osallistuu saamelaiskäräjlain 9 §:ssä tarkoitettujen asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon
- Näiden tehtäviensä hoitamiseksi Saamelaiskäräjien on välttämätöntä osallistua viranomaisten työhön erityisesti saamelaisia koskettavien hankkeiden ja toimenpiteiden yhteydessä
- Yhteistoiminta- ja neuvottelumenettely on viranomaisen päätöksenteon oikeudellinen edellytys, eli varmistetaan, että valmistelussa ja päätöksenteossa on noudatettu lainsäädäntöä
- Yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitetta toteuttaessaan viranomaiset omalta osaltaan myötävaikuttavat saamelaisten oikeuksien toteutumiseen ja kielteisten vaikutusten vähentämiseen
- Parhaassa tapauksessa neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoite parantaa saamelaiskäräjien ja viranomaisten yhteistyötä sekä ymmärrystä saamelaisten oloista ja tarpeesta huolehtia saamelaisten oikeuksista

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite vaihe vaiheelta

Lähtökohdat

- Neuvoteltavaan asiaan on oltava mahdollisuus aidosti vaikuttaa
- Neuvottelujen tulee olla oikea-aikaiset ja ne käydään vilpittömin mielin
- Saamelaiskäräjille toimitetaan mahdollisimman varhain oikeat ja riittävän kattavat tiedot suunnitellusta toimenpiteestä ja sen vaikutuksista
- Saamelaiskäräjille tulee varata kohtuullinen aika valmistautua
- Jos neuvotteluiden tarve on epäselvä, kysy Saamelaiskäräjien näkemystä
- Myös Saamelaiskäräjät voi pyytää neuvottelua

1. Esivalmistelu ja asian vireilletulo

- Tunnista voiko asia olla sellainen, että siitä pitäisi 9 §:n mukaan neuvotella Saamelaiskäräjien kanssa
- Jos on, ilmoita työskentelyn aloittamisesta mahdollisimman pian Saamelaiskäräjille (9 b §): info@samediggi.fi
- Hyvä ajankohta keskustella, onko Saamelaiskäräjät mukana asian valmistelussa, kuuluuko asia Saamelaiskäräjien mielestä neuvotteluvelvoitteen piiriin ja millaisessa aikataulussa neuvottelut olisi perusteltua järjestää

2. Valmistelun aikana

- Jos asia kuuluu neuvottelovelvoitteen piiriin, tunnista ja arvioi vaikutuksia saamelaisiin ja huolehdi 9 a §:n velvoitteiden noudattamisesta (saamelaisten oikeuksien edistäminen ja kielteisten vaikutusten estäminen)
- Ota hankkeen aikataulujen suunnittelussa huomioon, että neuvottelut tulee käydä niin, että asian lopputulokseen on mahdollisuus vaikuttaa ennen asian ratkaisemista
- Ilmoita Saamelaiskäräjille määräpäivä, johon mennessä täytyy kertoa halukkuudesta neuvotella asiasta (9 b §): info@samediggi.fi

3. Ennen neuvotteluja

- Sovi neuvotteluiden ajankohdasta ja käytännön järjestelyistä hyvissä ajoin, jos mahdollista
- Yleensä viranomainen laatii kokouskutsun ja esityslistan, ja Saamelaiskäräjillä on mahdollisuus kommentoida sitä
- Kokoa ja lähetä aineistot neuvotteluita varten sovitussa aikataulussa
- Huomaa, että neuvotteluaineiston tulee sisältää tieto, miten viranomainen on asiassa edistänyt saamelaisten kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia (ks. 9 a ja 9 b §)
- Saamelaiskäräjät voi pyytää perustellusta syystä viranomaista täydentämään neuvottelumateriaalia
- Saamelaiskäräjillä tulee olla mahdollisuus käsitellä asiaa omissa toimielimissään
- Tarvittaessa neuvottelukysymyksiä voidaan pohjustaa etukäteen tai pitää esimerkiksi ennakkoinfo, jossa asiaa esitellään Saamelaiskäräjien edustajille

4. Neuvotteluiden käyminen

- Neuvottelut tulee käydä vilpittömin mielin, pyrkimyksenä on saavuttaa yksimielisyys tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa
- Neuvottelun aluksi viranomaisen on syytä varmistaa, että Saamelaiskäräjillä on ollut riittävästi aikaa valmistautua neuvotteluihin ja perehtyä ennakkomateriaaleihin ja että toimitettu materiaali on ollut laadultaan ja laajuudeltaan sen kaltainen, että sen pohjalta voidaan neuvotella
- Neuvottelujen tavoitteen toteutumiseksi on olennaista, että neuvotteluihin osallistuvat asiasta vastaavat virkamiehet ja että heillä on mahdollisuus aidosti neuvotella asiasta
- Jos viranomainen ei neuvottelun aikana pysty ottamaan kantaa Saamelaiskäräjien esityksiin tai vaatimuksiin, voi olla asianmukaista järjestää toinen neuvottelukerta
- Neuvottelut päättyvät joko yhteisymmärryksen saavuttamiseen tai siihen, ettei yhteisymmärrystä ole neuvotteluita jatkamallakaan mahdollista saavuttaa

5. Neuvotteluiden jälkeen

- Neuvotteluista on laadittava pöytäkirja, johon kirjataan osapuolten näkemykset asiasta sekä neuvottelujen lopputulos (9 b §)
- Pöytäkirjaan merkitään saavutettu yksimielisyys tai tieto eriäviksi jääneistä käsityksistä, niiden perusteluista ja neuvotteluosapuolten asiaa koskevista kannanotoista
- Käytännössä viranomainen laatii pöytäkirjan, jonka sitten molemmat osapuolet tarkastavat ja allekirjoittavat
- Uudet neuvottelut asiasta ovat tarpeen, jos viranomainen muuttaa suunnitelmaansa ja tämä johtaa olennaisesti huonompaan lopputulokseen saamelaisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta
- Mikäli muutos on pienempi, on hyvä käytäntö informoida asiasta Saamelaiskäräjiä

Keskeiset säännökset

Vapaan tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate (FPIC)

”Valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä kyseisten 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.”

YK:n alkuperäiskansaoikeuksien julistus UNDRIP Art. 19

Laki saamelaiskäräjistä (974/1995)

- Saamelaisilla alkuperäiskansana on itsemääräämisoikeutensa toteuttamiseksi saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto
- Lainmuutoksella on ollut tarkoitus edistää alkuperäiskansa saamelaisten mahdollisuuksia vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin vahvistamalla lain 9 §:n mukaista viranomaisten neuvotteluvetoa
- Lain esitöissä uuden säännöksen arvioidaan täyttävän niin sanotun FPIC-periaatteen (free, prior and informed consent) vaatimukset, mitä kansainväliset ihmisoikeusvalvontaelimet ovat edellyttäneet
- Siirtymäsäännös: 1.8.2025 vireillä olleet asiat aiemman lain mukaan
- Lainmuutoksen esityöt tukevat soveltamisessa: HE 100/2023 vp, PeVM 4/2025 vp

9 § Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite

Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa lainsäädäntöä, hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla **voi olla erityinen merkitys** saamelaisille, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite koskee saamelaisten kotiseutualueella toteutettavia tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvia sekä muita erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavia toimenpiteitä, jotka koskevat:

- 1) alueidenkäyttöä;
- 2) valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, suojelutoimien toteuttamista, 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) luonnon monimuotoisuutta ja ilmastonmuutosta käsitteleviä toimia;
- 6) saamenkielisen varhaiskasvatuksen sekä saamenkielisen ja saamen kielen opetuksen kehittämistä;
- 7) saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamista ja kehittämistä;
- 8) saamelaiskäräjien resurssien ja muiden toimintaedellytysten turvaamista ja kehittämistä; taikka
- 9) muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa.

Millä asioilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille?

- Asiat, jotka koskevat nimenomaan saamelaisia
- Asiat, jotka vaikuttavat ainoastaan tai pääasiallisesti saamelaisiin
- Asiat, jotka voivat vaikuttaa erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana, kuten lainvalmisteluhankkeet
- Maankäyttö ja luonnonvarojen käyttö saamelaisten kotiseutualueella
- Valtakunnalliset strategiat saamelaisille merkityksellisistä asioista
- Myös kaikkia yleisesti koskevat asiat, jos niillä on käytännössä vaikutusta saamelaisten oikeuksiin tai saamelaisiin kohdistuvia erityisiä tai epäsuhtaisia vaikutuksia
- Ei kuitenkaan lähtökohtaisesti asiat, joilla ei ole välittömiä vaikutuksia saamelaisten kannalta, eli pelkkä välillisten vaikutusten mahdollisuus ei ole riittävä
- Lähtökohtaisesti ei yksittäistä saamelaista koskeva hallintoasia tai tuomioistuimessa vireillä oleva asia, tai esimerkiksi yksittäinen metsästyslupa
- Neuvotteluvollisuus ulottuu myös kysymykseen siitä, mitkä asiat kuuluvat yhteistoiminta- ja neuvotteluvolvoitteen piiriin

HE 100/2023 vp, s. 85–86, PeVM 4/2025 vp, s. 13–14

9 a § Saamelaisten oikeuksien huomioon ottaminen

Viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien tulee 9 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä suunnitellessaan ja toteuttaessaan käytettävissä olevin keinoin:

- 1) edistää saamen kielten ylläpitämistä ja kehittämistä sekä saamelaisten oikeutta ja edellytyksiä ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan; ja
- 2) vähentää toimenpiteistään aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia saamen kielille sekä saamelaisten oikeudelle ja edellytyksille ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan.

9 b § Menettely yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa

Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat ilmoittavat saamelaiskäräjille mahdollisimman pian aloittaessaan työskentelyn 9 §:ssä tarkoitetuissa asioissa. Jos kyse on jatkuvaluonteisesta toiminnasta, ilmoitus on tehtävä hyvissä ajoin ennen neuvotteluiden järjestämistä. Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat ilmoittavat saamelaiskäräjille, mihin määräpäivään mennessä saamelaiskäräjien tulee ilmoittaa halukkuudesta neuvotella asiasta. Määräajan tulee olla kohtuullinen ja siinä voidaan huomioida asian kiireellisyys.

Tilaisuuden käyttämättä jättäminen ei estä viranomaista tai julkista hallintotehtävää hoitavaa jatkamasta asian käsittelyä.

Saamelaiskäräjillä on oikeus saada kirjallinen selvitys asiasta mukaan lukien 9 a §:ssä tarkoitetuista seikoista ja niihin liittyvistä suunnitelmista ennen neuvotteluja. Saamelaiskäräjille tulee varata kohtuullinen aika valmistautua neuvotteluihin. Yhteistoiminta tulee käynnistää ja neuvottelut käydä vilpittömin mielin ja oikea-aikaisesti niin, että asian lopputulokseen on mahdollisuus vaikuttaa ennen asian ratkaisemista.

Käydyistä neuvotteluista on laadittava pöytäkirja. Pöytäkirjaan kirjataan osapuolten näkemykset asiasta sekä neuvottelujen lopputulos.

Aiempia kokemuksia

Saamelaiskäräjien osallistuminen asian valmisteluun

Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut käydään tyypillisesti vasta siinä vaiheessa, kun valmistelu on jo edennyt melko pitkälle. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että saamelaisten omaan kieleen ja kulttuuriin kiinteästi liittyvässä hankkeessa tulee varmistaa Saamelaiskäräjien edustus alusta lähtien (PeVL 40/2009 vp). Perustuslakivaliokunnan huomio liittyi asiaan, jossa hallituksen esitystä oli valmisteltu aluksi ministeriön asettamassa työryhmässä.

Neuvotteluiden oikea-aikaisuus

Ministeriö oli varannut mahdollisuuden 9 §:n mukaisille neuvotteluille liittyen Suomen ja Norjan väliseen sopimukseen. Asia oli merkittävä saamelaisten oikeuksien kannalta, ja Saamelaiskäräjien edustaja oli varsinaisena jäsenenä Suomen neuvotteluvaltuuskunnassa.

Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut pidettiin sen jälkeen, kun sopimus oli allekirjoitettu. Neuvottelut sopimuksesta ja sen sisällöstä olisi tullut pitää ennen valtioiden välisten neuvotteluiden päättymistä, jotta vaikuttamismahdollisuus olisi ollut aito.

(OKV/12/21/2016)

Neuvotteluelvollisuus lakiluonnoksen muuttuessa

Ministeriö ei ollut järjestänyt asiassa lausuntokierrosta, koska esitys oli pitkälti samansisältöinen aiemmin lausunnolla olleen hallituksen esitysluonnoksen kanssa. Ministeriö ei myöskään katsonut muutosten olevan sellainen merkittävä ja laajakantoinen asia, jota voimassa ollut saamelaiskäräjälain 9 § olisi koskenut. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei kysymyksen neuvottelukynnyksen ylittymisestä olisi pitänyt olla asiassa epäselvä, ja epäselvässäkin tilanteessa olisi pitänyt kuulla Saamelaiskäräjiä sen selvittämiseksi, olisiko neuvottelujen järjestäminen muuttuneessa tilanteessa tarpeellista. Ministeriön katsottiin laiminlyöneen turvata asiaan liittyvät kansalaisten vaikutusmahdollisuudet ja erityisesti noudattaa saamelaiskäräjälain mukaista neuvotteluelvoitetta. (OKV/8/50/2019, ks. myös toisen muutostilanteen osalta PeVL 27/2022 vp ja OKV/2090/10/2022-OKV-4)

Vilpittömät ja aidot neuvottelut

Neuvotteluita varten järjestettiin kolme kokousta, joista ensimmäinen oli yli neljä kuukautta ennen asian ratkaisemista. Neuvotteluiden pöytäkirjoista käy ilmi, että taustaselvitysten käsittely ja näkemystenvaihto on ollut runsasta. Aineistosta ei ole löydettävissä tukea sille, että neuvotteluja ei olisi pyritty käymään aidosti, vilpittömin mielin ja oikea-aikaisesti tai että saamelaiskäräjillä ei olisi ollut mahdollisuutta suoraan vuorovaikutukseen ministeriön edustajien kanssa. Yksimielisyyttä ei ole aina saavutettavissa ja viranomaisella voi olla hyväksyttävät perusteet toiminnalleen siinäkin tapauksessa, että saamelaiskäräjät toimenpidettä nimenomaisesti vastustaisi (HE 100/2023, s. 84). Neuvottelut oli siten mahdollista päättää sen jälkeen, kun ministeriön näkemyksen mukaan oli käynyt selväksi, ettei yhteisymmärrystä ole mahdollista saavuttaa. (OKV/835/10/2024)

Vakiintuneet neuvottelukäytännöt

Saamelaisten kotiseutualueella toimiva tai saamelaisiin liittyviä asioita muuten usein käsittelevä viranomainen voi sopia Saamelaiskäräjien kanssa neuvotteluihin liittyvistä yleisistä menettelytavoista. Esimerkiksi Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä hoitava Luontopalvelut on neuvotellut yksittäisten ratkaisujen pohjaksi laadituista yleisistä periaatteista tai linjauksista. Neuvotteluissa on pyritty yhteisymmärrykseen erämaa-alueiden ja puistojen käytöstä, minkä myötä on syntynyt luottamuksellinen ja toimiva yhteistyösuhde. Näin on voitu yhteensovittaa eri intressejä niin, että lopputulos on ollut myös saamelaisten kannalta hyväksyttävä.

Saamelaisten oikeuksien turvaaminen

Norjan korkein oikeus on katsonut, että tuulivoimaloiden rakentaminen poronhoidon kannalta tärkeillä talvilaiduntamailla aiheutti huomattavaa haittaa poronhoitajien oikeuteen harjoittaa kulttuuriaan Fosenin alueella. Tämä loukkasi poronhoitajien KP-sopimuksen 27 artiklaan perustuvia oikeuksia. Tuulivoimaloiden rakentaminen johti tarpeeseen järjestää porojen talvihuokintaa. Porojen talvihuokinnan kustannusten korvaaminen ei kuitenkaan katsottu poistavan 27 artiklan loukkausta muun muassa sen takia, että talvihuokinnan järjestämiseen liittyi monta epävarmuustekijää (tuomio HR-2021-1975-S asiassa Fosen, 11.10.2021).

Lisätietoja:

lainsäädäntöneuvos Johanna Hautakorpi, oikeusministeriö
etunimi.sukunimi@gov.fi

lakiasiassuhteeri Kalle Varis, Saamelaiskäräjät
etunimi.sukunimi@samediggi.fi

