KANTELU

Arvostelette oikeuskanslerille 26.3.2024 osoittamassanne kantelussa maa- ja metsätalousministeriön menettelyä. Näkemyksenne mukaan maa- ja metsätalousministeriö on porotaloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamista koskevan valtioneuvoston päätöksen valmistelussa laiminlyönyt hyvän hallinnon periaatteita sekä saamelaiskäräjälain mukaiselle neuvotteluvelvoitteelle asetettuja vaatimuksia. Katsotte, että maa- ja metsätalousministeriö on myös ohjannut päätöksentekijää vain yhdentyyppisiä tietoja esittämällä. Huomautatte, että porovahinkolain soveltaminen poikkesi nyt käsillä olevassa asiassa vuoden 2019-2020 käytännöstä ja, että kaikki lain mukaiset edellytykset tuhon toteamiseksi korvaukseen oikeuttavaksi tuhoksi olivat nyt olemassa. Näkemyksenne mukaan menettelyvirheet asian valmistelussa ovat johtaneet puutteellisin tiedoin tehtyyn virheelliseen valtioneuvoston päätökseen, joka loukkaa alkuperäiskansa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia. Näistä oikeuksista ja kaikista hyvän hallinnon periaatteista huolehtiminen olisi ollut välttämätöntä erityisesti siksi, että valtioneuvoston päätös asiassa ei ole valituskelpoinen.

SELVITYS

Asiassa on 12.8.2024 saatu maa- ja metsätalousministeriön selvitys (VN/19516/2024). Käytössäni on lisäksi ollut maa- ja metsätalousministeriön esittelemä valtioneuvoston päätös 5.10.2023 (MMM/2023/127).

RATKAISU

1. Maa- ja metsätalousministeriön selvitys

Porovahinkolain korvausjärjestelmä on tarkoitettu vain varsin poikkeuksellisiin, harvoin toistuviin tilanteisiin, mikä käy ilmi lakitekstistä sekä lain perusteluista. Myös se, että korvausjärjestelmän

käyttöönotto on harkinnanvaraista ja, ettei päätöksenteko ole oikeusharkintaista vaan poliittista harkintaa sisältävää, käy ilmi porovahinkolain säännöksistä samoin kuin korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä (KHO:2024:19).

Porovahinkolain sisältämän korvausjärjestelmän käyttöönoton edellytyksenä on, että tuho sekä sen laajuus ja vaikutus porotalouteen on todettu selvityksellä, jonka on tehnyt yksi tai useampi tutkimuslaitos tuhon laadun mukaan. Maa- ja metsätalousministeriö päätti 1.3.2022 antaa Luonnonvarakeskuksen tehtäväksi selvittää talven 2021–2022 olosuhteiden muutoksia ja niiden vaikutuksista poronhoitoon. Päätös tehtiin sen jälkeen, kun saamelaiskäräjät ja Muddusjärven, Sallivaaran, Muotkatunturin, Hammastunturin ja Paatsjoen paliskunnat olivat lähestyneet maa- ja metsätalousministeriötä katsoen, että poronhoitoalueella esiintyvät luonnonolosuhteet voivat merkitä porovahinkolaissa tarkoitettuja tuhoja. Luonnonvarakeskuksen selvityksen valmistuttua maa- ja metsätalousministeriössä tehtiin kokonaisarviointi. Selvityksen ja muiden asiaan liittyvien tietojen perusteella ei ollut riittäviä perusteita esitellä valtioneuvoston ratkaistavaksi sellaista päätöstä, jonka mukaan kyseessä olisi porovahinkolain mukainen korvaukseen oikeuttava tuho.

Porovahinkolain aiemmat soveltamistilanteet osoittavat, että poronhoitoalueen laidunolosuhteita koskeva ilmoitus ei johda automaattisesti vahinkokorvauksiin ja, että ilmoituksen käsittelyprosessi voi päättyä useammassa eri vaiheessa tapauksesta riippuen. Ennen kantelun kohteena olevaa tapausta ei ole ollut tilannetta, jossa selvitys olisi tehty, mutta korvausjärjestelmää ei olisi katsottu perustelluksi ottaa käyttöön. Nyt esillä olevassa asiassa valtioneuvosto totesi päätöksellään 5.10.2023, että olosuhteet eivät muuttuneet talvikaudella 2021–2022 porovahinkolainsäädännön tarkoittamaksi korvaukseen oikeuttavaksi tuhoksi.

Siltä osin kuin kantelussa esitetään väitteitä päätöksentekijän epäasianmukaisesta ohjaamisesta, maa- ja metsätalousministeriö lausuu selvityksessään seuraavaa.

Kantelijan väite siitä, että asiassa tehtävän päätöksen olisi tullut perustua Luonnonvarakeskuksen selvitykseen on siinä mielessä virheellinen, että valtioneuvoston harkintavaltaa ei porovahinkolain mukaan ole sidottu tai rajattu. Tutkimuslaitoksen selvitys antaa olennaisen tausta-aineiston päätöksenteon tueksi, mutta valtioneuvostolla on oikeus ratkaisussaan punnita ja painottaa asioita myös eri tavalla kuin selvityksentekijät ovat johtopäätöksissään tehneet sekä ottaa huomioon muitakin asiaan vaikuttavia tietoja ja esimerkiksi valtion budjettitalouteen liittyviä tekijöitä (poliittista harkintaa sisältävä päätöksenteko). Lisäksi on otettava huomioon, että porovahinkoja koskevien säädösten mukaan tuhon tulee paitsi täyttää tietyt luonnontieteelliset kriteerit, myös aiheuttaa olennaisia haittavaikutuksia laajalla alueella. Luonnonvarakeskuksen selvityksessä todetaan, että tarkempaa taloudellista tarkastelua havaittujen olosuhteiden vaikutuksesta porotalouteen tekee Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Tämäkin huomioon ottaen on ollut perusteltua

pohjata valtioneuvoston päätös muihinkin tietoihin kuin ainoastaan Luonnonvarakeskuksen selvitykseen.

Luonnonvarakeskuksen selvitys on julkaistu avoimessa tietoverkossa, josta se on kaikkien saatavilla. Valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistan liitteessä (liite 3, s. 2) on viittaus ja hyperlinkki selvitykseen. Lisäksi esittelymuistiossa ja päätösluonnoksessa on kuvattu selvityksen keskeistä sisältöä. Ottaen huomioon nämä seikat ja se, että Luonnonvarakeskuksen selvityksessä on 60 sivua, itse selvitystä ei ollut tarkoituksenmukaista liittää esittelylistalle. Ministeriö siten kiistää väitetyn virheen siitä, että selvitys olisi tullut sisällyttää kokonaisuudessaan valtioneuvoston päätösaineistoon.

Ministeriö kiistää myös väitteen siitä, että se olisi toiminut epäasianmukaisesti ja objektiivisuusvelvoitteen vastaisesti referoimalla päätösehdotuksessa ja siihen liittyvissä asiakirjoissa selvitystä valikoivasti ja, että referoiduista kohdista on välittynyt päättäjille vääristynyt kuva saamelaiselle poronhoidolle aiheutuneen tuhon laajuudesta. Aineistossa on avoimesti ja asianmukaisesti kuvattu asian käsittelyn vaiheet, Luonnonvarakeskuksen rooli asiassa ja valtioneuvoston toimivallan perusteet sekä mainittu Luonnonvarakeskuksen selvityksestä ja käsitelty sen keskeistä sisältöä, erityisesti vallinneiden luonnonolosuhteiden kuvausta ja siihen liittyneitä johtopäätöksiä. Päätöksestä käy ilmi, missä määrin päätös perustuu Luonnonvarakeskuksen selvitykseen ja missä määrin muihin tietoihin.

Siltä osin kuin kantelussa esitetään väitteitä saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisen neuvotteluvelvollisuuden rikkomisesta, maa- ja metsätalousministeriö kiistää väitteen ja toteaa, että neuvotteluprosessi on päinvastoin ollut tavanomaiseen nähden huomattavan laaja. Ministeriö pitää perusteettomana myös väitettä siitä, että se olisi esitellyt lopputulemansa jo ensimmäisissä neuvotteluissa. Saamelaiskäräjien ja maa- ja metsätalousministeriön välillä on pidetty kolmet neuvottelut (22.5.2023, 29.8.2023 ja 14.9.2023). Ensimmäinen eli 22.5.2023 pidetty neuvottelu käytiin yli neljä kuukautta ennen asian ratkaisua ja oli luonteeltaan valmisteleva siten, että maa- ja metsätalousministeriöllä ei ollut vielä selkeää omaa pohjaehdotusta, mikä käy ilmi pöytäkirjan kirjauksista. Seuraavissa eli 29.8.2023 pidetyissä neuvotteluissa asiasta käytiin runsasta keskustelua laajan taustamateriaalin pohjalta ja puheenjohtajan kirjatuista puheenvuoroista käy ilmi, että ministeriö ei ollut vielä lukinnut kantaansa, vaan odotti vielä muun muassa ELY:n lausuntoa ja saamelaiskäräjien näkemyksiä. Kolmas neuvottelu pidettiin 14.9.2023, jolloin lähtökohtana neuvotteluissa oli ministeriön näkemys siitä, että korvausjärjestelmää ei avata, kun taas saamelaiskäräjät esitti tähän nähden vastakkaisia kantoja ja perusteluja. Neuvottelut päätettiin sen jälkeen, kun maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan oli käynyt selväksi, ettei yhteisymmärrystä ole mahdollista saavuttaa ja, että uusien neuvottelujen järjestäminen ei enää tuo uutta olennaista tietoa tai lisäselvitystä asiaan.

Maa- ja metsätalousministeriö kiistää asian selvittämiseen liittyvät puutteet. Ministeriö on asianmukaisesti huolehtinut asian selvittämiseen liittyvistä velvollisuuksista hankkimalla sellaiset tiedot ja selvitykset, joiden se on arvioinut olevan tarpeellisia asian ratkaisemiseksi. Selvitykset ja muut taustatiedot on jaettu asianmukaisesti saamelaiskäräjille neuvotteluprosessin yhteydessä. Neuvotteluissa on suullisesti käsitelty aineistoa tavalla, joka on ollut omiaan poistamaan mahdollisia esim. aineiston vaikeaselkoisuudesta johtuvia epäselvyyksiä. Ministeriö on muokannut pöytäkirjaluonnoksia saamelaiskäräjien ehdotuksesta, mutta ei ole voinut ottaa huomioon sellaisia muutosehdotuksia, jotka eivät ole ministeriön näkemyksen mukaan olleet perusteltuja.

Korostettua huolellisuusvelvollisuutta koskevan näkemyksen osalta maa- ja metsätalousministeriö toteaa ensinnäkin, että valtioneuvoston päätöksen liittyvä muutoksenhakukielto johtuu siitä, että päätös ei ole oikeusharkintainen vaan poliittista harkintaa sisältävä, ja toisekseen, että ministeriössä on lähtökohtana valmistella kaikki asiat huolellisesti sekä asioiden valmistelua ja esittelyä koskevien säännösten ja ohjeiden mukaisesti.

2. Säännökset

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 17 §:n 3 momentissa saamelaisille turvataan oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä säädetään hallintolaissa (434/2003). Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995, jäljempänä saamelaiskäräjälaki) 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja

merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella muun muassa saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta (4 kohta) tai muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa (6 kohta). Neuvotteluvelvoitteen täyttämiseksi asianomaisen viranomaisen on pykälän 2 momentin mukaan varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja neuvotella asiasta. Tilaisuuden käyttämättä jättäminen ei estä viranomaista jatkamasta asian käsittelyä.

Porotaloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamisesta annetun lain (987/2011, jäljempänä porovahinkolaki) 2 §:n mukaan mainittua lakia sovelletaan poronhoitolaissa tarkoitetulla poronhoitoalueella porotaloutta kohdanneesta luonnononnettomuudesta tai muusta tuhosta aiheutuneista vahingoista maksettaviin korvauksiin.

Porovahinkolain 4 §:n 1 momentin mukaan mainitussa laissa tarkoitettua korvausta voidaan maksaa valtion varoista vahingosta, joka on aiheutunut välittömästi porotaloutta kohdanneesta tuhosta. Pykälän 2 momentin mukaan korvauksen maksamisen edellytyksenä on, että tarkoitukseen on osoitettu määräraha maatilatalouden kehittämisrahaston vuotuisessa käyttösuunnitelmassa taikka määräraha tai myöntämisvaltuus valtion talousarviossa.

Porovahinkolain 5 §:n 1 momentin mukaan korvauksen maksamisen edellytyksenä on, että tuho sekä sen laajuus ja vaikutus porotalouteen on todettu selvityksellä, jonka on tehnyt yksi tai useampi tutkimuslaitos tuhon laadun mukaan. Pykälän 3 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriö päättää hallinnonalansa tutkimuslaitosten sekä yksityisten tutkimuslaitosten käyttämisestä tuhon toteamiseen. Pykälän 4 momentin mukaan olosuhteiden muuttuminen korvaukseen oikeuttavaksi tuhoksi todetaan valtioneuvoston päätöksellä.

Porovahinkolain 14 a §:n (43/2021) 1 momentin mukaan valtioneuvoston sekä maa- ja metsätalousministeriön 5 §:ssä tarkoitettuun päätökseen ei saa vaatia oikaisua eikä hakea muutosta valittamalla.

3. Arviointi

Kantelun rajaaminen

Porovahinkolaissa tarkoitettu korvausjärjestelmä on siten harkinnanvarainen, että olosuhteiden muuttumisesta korvaukseen oikeuttavaksi katastrofiksi tehtäisiin aina erillinen päätös eikä korvausten maksamiseen ryhdyttäisi suoraan lain nojalla. Korvausta porotaloutta kohdanneesta tuhosta välittömästi aiheutuneiden vahinkojen johdosta voitaisiin maksaa edellyttäen, että tarkoitukseen on osoitettu määräraha maatilatalouden kehittämisrahaston vuotuisessa

käyttösuunnitelmassa taikka määräraha tai myöntämisvaltuus valtion talousarviossa. (HE 247/2010 vp, s. 109)

Korvausjärjestelmän harkinnanvaraisuus on todettu myös korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksessä (KHO:2024:19). KHO on ratkaisussaan todennut, että hakijalla ei ole subjektiivista oikeutta korvaukseen ja, että korvausten maksaminen edellyttää lisäksi sitä, että tähän tarkoitukseen on ollut varattuna määräraha tai myöntämisvaltuus.

Valtioneuvosto on 5.10.2023 päätöksellään todennut, että olosuhteet eivät muuttuneet talvikaudella 2021–2022 porovahinkolainsäädännön tarkoittamaksi korvaukseen oikeuttavaksi tuhoksi.

Poliittisten tarkoituksenmukaisuuskysymysten arviointi ei kuulu sinällään oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan. Näiltä osin oikeuskanslerin arvioitaviksi voivat tulla lähinnä tarkoituksenmukaisuusharkinnan oikeudelliset äärirajat sekä menettelylliset kysymykset (ks. esim. OKV/3/21/2012). Rajaan näin ollen laillisuusvalvonnallisen arviointini koskemaan saamelaiskäräjälain mukaisten neuvottelujen toteutumista ja valtioneuvoston yleisistunnolle esiteltyä päätösaineistoa.

Saamelaiskäräjälain mukaiset neuvottelut

Kantelija katsoo, että saamelaiskäräjien ja maa- ja metsätalousministeriön välillä käydyt neuvottelut eivät täyttäneet saamelaiskäräjälain 9 §:ssä neuvotteluille asetettuja vaatimuksia, jotka on kirjattu neuvotteluja koskevaan oikeusministeriön ohjeeseen. Kantelun mukaan ministeriö ei myöskään aidosti pyrkinyt löytämään yhteisymmärrystä asiasta, vaan päätti neuvottelut kesken prosessin, kun katsoi saamelaiskäräjien ja ministeriön näkemysten olevan liian kaukana toisistaan.

Saamelaiskäräjälain 9 § sisältää viranomaismenettelyjä koskevan neuvotteluvelvoitteen kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Neuvotteluiden käyminen on katsottu viranomaisen päätöksenteon oikeudelliseksi edellytykseksi pykälässä tarkoitetuissa hallintoasioissa (KHO 11.03.2003, t. 516; ks. myös KHO:n asiantuntijalausunto eduskunnalle H 42/23).

Neuvotteluvelvollisuus ei lain säätämisen yhteydessä mietintövaliokuntana toimineen perustuslakivaliokunnan ilmaiseman kannan mukaan voi kuitenkaan merkitä pidemmälle menevää menettelyllistä suojaa kuin esimerkiksi hallintomenettelylakiin (nykyisin hallintolakiin) perustuva asianosaisen oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan. Neuvotteluvelvollisuuden oikeudellinen vaikuttavuus rajoittuu perustuslakivaliokunnan tässä yhteydessä esittämän

tulkinnan mukaan siihen, että viranomaisen on pykälässä tarkoitetuissa asioissa varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja mahdollisuus neuvotella vireillä olevasta asiasta. Kuulemisen osalta kysymys on saamelaiskäräjille varattavasta tilaisuudesta lausua käsityksensä esimerkiksi kirjallisesti jostakin ehdotuksesta, jonka toteuttaminen vaikuttaisi saamelaisten asemaan; neuvottelumahdollisuus tarkoittaa suoraa vuorovaikutusta viranomaisten edustajien kanssa. Jotta viranomaisen neuvotteluvelvoite tulisi täytetyksi hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti, viranomaisen on huolehdittava siitä, että saamelaiskäräjät saavat riittävän ajan perehtyä neuvottelukysymykseen ja että neuvottelutilanne muodostuu muutoinkin saamelaisten edustuselimen kannalta kohtuulliseksi. (PeVM 17/1994 vp, s. 2)

Oikeusministeriö on 23.11.2017 laatinut muistion neuvotteluvelvollisuutta koskevista hyvistä käytännöistä (OM 2/551/2017). Muistion mukaan neuvottelut viranomaisen ja saamelaiskäräjien välillä tulee käydä yhteisymmärrykseen pyrkien. Lisäksi neuvottelut tulee käydä vilpittömästi ja molemminpuolisen arvostuksen hengessä sekä oikea-aikaisesti siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen. Myös perustuslakivaliokunnan hiljattain antaman linjauksen mukaan neuvottelut tulisi käydä vilpittömästi ja molemminpuolisen arvostuksen hengessä sekä oikea-aikaisesti siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen (PeVL 27/2022 vp, s. 4).

Apulaisoikeuskansleri on Tenojoen kalastussopimusta koskevassa ratkaisussaan (OKV/12/21/2016) katsonut, että neuvotteluvelvollisuus oli tietyiltä osin laiminlyöty, kun neuvottelut oli käyty niin myöhään, että saamelaiskäräjillä ei ollut aitoa lailla taattua vaikuttamismahdollisuutta lopputulokseen. Ratkaisun mukaan asian käsittely ei ollut tältä osin myöskään perustuslaissa ja hallintolaissa turvatun hyvän hallinnon näkökulmasta asianmukainen.

Apulaisoikeuskansleri on myös kaivoslain muutoksen valmistelua koskevassa asiassa (OKV/8/50/2019) katsonut, että neuvotteluvelvollisuus oli laiminlyöty. Kaivoslain muutoksessa oli apulaisoikeuskanslerin mukaan kyse saamelaiskäräjälain 9 §:ssä tarkoitetusta laajakantoisesta ja merkittävästä toimenpiteestä. Ratkaisun mukaan ministeriön olisi tullut kuulla saamelaiskäräjiä sen selvittämiseksi, olisiko neuvottelujen järjestäminen muuttuneessa tilanteessa tarpeellista, jos kysymys neuvottelujen järjestämisen tarpeellisuudesta oli ministeriölle epäselvää.

Totean, että hyvän hallinnon osatekijöitä on valtiosääntökäytännössä vakiintuneella tavalla tulkittava perusoikeusmyönteisesti. Viranomaisen on siten valittava useista vaihtoehtoisista menettelytavoista tai tulkinnoista sellainen, joka parhaiten edistää hyvän hallinnon toteutumista. Viranomaisen velvollisuus pyrkiä yhteisymmärrykseen ulottuu siten myös kysymykseen siitä, mitkä asiat kuuluvat neuvotteluvelvollisuuden piiriin. Maa- ja metsätalousministeriö on todennut näkemyksenään, että kantelussa tarkoitetun asian kuuluminen neuvotteluvelvoitteen piiriin oli

tulkinnanvaraista saamelaiskäräjälain 9 §:n sanamuodon (”toimenpiteet”) näkökulmasta. Ministeriö päätti tästä huolimatta käynnistää neuvottelut ja toimi siten hyvän hallinnon näkökulmasta asianmukaisesti.

Totean edelleen, että neuvotteluvelvoitteen tulkinnassa ja käytännön toteuttamisessa on otettava huomioon perustuslain 17 §:n 3 momentin säännökset saamelaisten oikeuksista alkuperäiskansana ja alkuperäiskansojen oikeuksia koskevat Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, joihin kuuluu sopimusten tulkintakäytännön mukaisesti YK:n kansalais- ja poliittisista oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 7-8/1976) 1 ja 27 artiklassa tarkoitettu alkuperäiskansan oikeus itsemääräämiseen. Vastaavia itsemääräämisoikeutta koskevia vaatimuksia sisältyy myös useiden muiden ihmisoikeussopimusten nykyiseen soveltamiskäytäntöön.

Alkuperäiskansan itsemääräämisoikeuden eri ulottuvuuksien ja siten kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden nykytulkinnan kanssa olisi parhaiten sopusoinnussa se, että neuvotteluiden tavoitteena olisi alkuperäiskansan toimivaltaisten edustajien antama vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus toimenpiteille. Myös oikeusministeriön muistiossa todetaan, että neuvottelut tulee käydä viranomaisten ja saamelaiskäräjien välillä yhteisymmärrykseen pyrkien. Perustuslain 17 §:n 3 momentti yhdessä saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluvelvoitteen kanssa taikka kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet niiden nykyisen tulkinnan perusteella eivät kuitenkaan edellytä, että neuvottelumenettelyssä saavutetaan aina yhteisymmärrys. Edellytyksenä on ainoastaan, että yhteisymmärryksen mahdollisuus on vilpittömästi ja objektiivisesti sekä ilman ennakkokantoja selvitettävä, ja siihen on pyrittävä sikäli kuin mahdollista.

Saamelaiskäräjälaissa tarkoitettuja neuvotteluja voidaan käytännössä käydä erilaisin menettelymuodoin (HE 100/2023 vp, s. 32). Saamastani selvityksestä ilmenee, että saamelaiskäräjien ja maa- ja metsätalousministeriön välillä on nyt esillä olevassa asiassa järjestetty neuvottelut kokousten muodossa. Neuvotteluja on pidetty yhteensä kolme kertaa, mikä on ministeriön mukaan tavanomaista enemmän. Ensimmäinen neuvottelu 22.5.2023 käytiin yli neljä kuukautta ennen asian ratkaisua. Kantansa siitä, että korvausjärjestelmää ei avata, maa- ja metsätalousministeriö ilmaisi vasta kolmannessa eli 14.9.2023 pidetyssä neuvottelussa. Neuvotteluista on laadittu pöytäkirjat ja niiden perusteella selvitykset ja muut taustatiedot on jaettu saamelaiskäräjille neuvotteluprosessin yhteydessä. Pöytäkirjoista käy ilmi, että taustaselvitysten käsittely sekä esimerkiksi tilastoihin liittyvä näkemystenvaihto on ollut runsasta ja, että saamelaiskäräjille on myös annettu mahdollisuus toimittaa näkemyksiään jälkeenpäin. Neuvotteluista laaditut kokouspöytäkirjat on allekirjoitettu.

Maa- ja metsätalousministeriön selvityksessä esitetyn perusteella ja neuvotteluista laaditut kokouspöytäkirjat huomioiden 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. Edellä todetun mukaisesti neuvotteluiden tavoitteena tulee olla yhteisymmärrykseen pääseminen, mutta neuvotteluvelvollisuus ei kuitenkaan tarkoita yleistä mahdollisuutta veto-oikeuteen neuvottelujen lopputuloksen suhteen. 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 maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan oli käynyt selväksi, ettei yhteisymmärrystä ole mahdollista saavuttaa.

Valtioneuvoston yleisistunnolle esitelty päätösaineisto

Porovahinkolain 5 §:n 4 momentin mukaan olosuhteiden muuttuminen korvaukseen oikeuttavaksi tuhoksi todetaan valtioneuvoston päätöksellä. Kantelija arvostelee sitä, ettei Luonnonvarakeskuksen selvitystä oltu kokonaisuudessaan sisällytetty valtioneuvoston päätösaineistoon.

Maa- ja metsätalousministeriön selvityksen mukaan esittelylistan liitteessä 3 (Lapin ELY-keskuksen kokoamat tiedot poronhoitovuodelta 2021–2022) on viittaus ja hyperlinkki Luonnonvarakeskuksen selvitykseen, joka on julkaistu. Lisäksi esittelymuistiossa ja päätösluonnoksessa on kuvattu selvityksen keskeistä sisältöä. Ottaen huomioon nämä seikat ja se, että Luonnonvarakeskuksen selvityksessä on 60 sivua, ei maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan ollut tarkoituksenmukaista liittää itse selvitystä esittelylistalle. Esittelylistaan liitettiin eräitä sellaisia asiakirjoja ja tietoja, joita ei ole saatavissa yleisestä tietoverkosta.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävistä sekä tasavallan presidentille valtioneuvostossa esiteltävistä asioista on laadittava esittelylista, joka sisältää päätösehdotuksen. Valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee asiat valtioneuvoston esittelijän esittelystä ja on esittelijän harkinnassa, mitkä liitteet ovat keskeisiä valtioneuvoston päätöksenteon kannalta. Esittelijän tulee kuitenkin huolehtia siitä, että esittelyasiakirjat antavat päätöksentekijälle luotettavat ja olennaiset tiedot objektiivisella ja tasapuolisella tavalla. Totean lisäksi selvyyden vuoksi, että myös alkuperäiskansan perinteinen tieto voidaan YK:n biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (biodiversiteettisopimus, SopS 78/1994) 8 j artiklan ilmentämän periaatteen mukaisesti ottaa huomioon selvityksiä ja päätösehdotusta laadittaessa.

Totean, että hyvän hallinnon kannalta on olennaista, että asiaan vaikuttavat eri seikat ja näkökohdat on riittävästi selvitetty valtioneuvoston päätösehdotusta ja päätöstä valmisteltaessa ja, että saamelaiskäräjillä on ollut aito mahdollisuus vaikuttaa asiaan. Käsillä olevassa asiassa esittelylistan liitteeksi on otettu muun muassa saamelaiskäräjien neuvotteluissa esittämä

kanta[1]. Maa- ja metsätalousministeriö on selvityksessään esittänyt perusteita sille, miksi valtioneuvoston päätösehdotus perustui muihinkin tietoihin kuin ainoastaan Luonnonvarakeskuksen selvitykseen. Vaikka Luonnonvarakeskuksen selvitys olisi sen sivumäärästä riippumatta ollut mahdollista sisällyttää osaksi liiteaineistoa, ei maa- ja metsätalousministeriö kokonaisarvioni mukaan kuitenkaan tarkoitushakuisesti ohjannut päätöksentekijää tiettyyn suuntaan, kun se jätti näin tekemättä.

Totean vielä, että minulla ei ole ollut huomautettavaa asian tuomisesta valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi, vaikka päätös koski sitä, että olosuhteet eivät olleet muuttuneet korvaukseen oikeuttavaksi tuhoksi ja sen seurauksena korvausjärjestelmää ei otettu käyttöön. Maa- ja metsätalousministeriön menettely oli johdonmukainen verrattuna tilanteeseen, jossa valtioneuvosto tekee päätöksen olosuhteiden muuttumisesta korvaukseen oikeuttavaksi tuhoksi.

4. Johtopäätökset

Edellä selostetun perusteella totean, että maa- ja metsätalousministeriö ei ole menetellyt porotaloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamista koskevan valtioneuvoston päätöksen valmistelussa lain tai hyvän hallinnon vastaisesti. Asia ei siten anna aihetta enempiin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Heli Honkapää

[1] Saamelaiskäräjien huomiot saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiseen jatkoneuvotteluun koskien porotaloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamisesta annetun lain (987/2011) toimeenpanoa (taustamuistio 18.9.2023, Dnro 1092/D.a.2/2023). Saamelaiskäräjät esitti, että ”Valtioneuvosto lykkää päätöksentekoa asiassa sekä järjestää Saamelaiskäräjille erillisen tilaisuuden tulla kuulluksi asiassa sekä esittää omat, lakiin pohjautuvat perustelunsa sille, miksi Valtioneuvoston tulisi todeta porovahinkolain mukainen tuho poronhoitovuoden 2021-2022 osalta.”.