

Alkuperäiskansoja koskevan sopimuksen ratifiointiedellytykset

Lausuntotiivistelmä

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Alkuperäiskansoja koskevan sopimuksen ratifiointiedellytykset

Lausuntotiivistelmä

27.06.2012

Julkaisun nimi Alkuperäiskansoja koskevan sopimuksen ratifiointiedellytykset
Lausuntotiivistelmä

Tekijä Lainsäädäntöneuvos Camilla Busck-Nielsen

Oikeusministeriön julkaisu 39/2012
Mietintöjä ja lausuntoja

OSKARI numero OM 32/49/2011

ISSN-L 1798-7105
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-214-9

URN URN:ISBN:978-952-259-214-9
Pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-214-9>

**Asia- ja avain-
sanat** alkuperäiskansa, perusoikeudet, ihmisoikeudet, ILO

Tiivistelmä Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on ratifioida itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimus nro 169. Ratifioinnin oikeudellisia edellytyksiä selvitettiin ministeriöille ja saamelaiskäräjille suunnatulla lausuntokierroksella alkuvuodesta 2012.

Ministeriöistä valtaosa ei nähnyt ratifioinnille hallinnonalansa osalta esteitä.

Ympäristöministeriö totesi lausunnossaan ratifioinnin edellyttävän lakimuutoksia, joista osa on jo valmistelun alla. Maa- ja metsätalousministeriö totesi, että ratifiointiin liittyy useita ongelmakohtia ja selvitettäviä kysymyksiä, joista osa on ministeriössä valmistelun alla.

Yhteenvetoon on kirjattu ministeriöiden ja saamelaiskäräjien lausunnoissaan esittämiä keskeisiä huomioita nykytilanteesta ja lainsäädäntöön kohdistuvista muutostarpeista.

27.06.2012

Publikationens titel	Förutsättningarna för en ratificering av konventionen om ursprungsfolk Remissammandrag
Författare	Lagstiftningsråd Camilla Busck-Nielsen
Justitieministeriets publikation	39/2012 Betänkanden och utlåtanden
OSKARI nummer	OM 32/49/2011
ISSN-L	1798-7105
ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (PDF)	978-952-259-214-9
URN	URN:ISBN:978-952-259-214-9
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-214-9
Sak- och nyckelord	ursprungsfolk, grundrättigheter, mänskliga rättigheter, ILO
Referat	<p>Enligt statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram har regeringen som mål att ratificera ILO-konventionen nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk. De juridiska förutsättningarna för en ratificering utreddes under en utlåtanderunda som riktade sig till de övriga ministerierna och sametinget i början av år 2012.</p> <p>En majoritet av ministerierna ansåg att det inte föreligger hinder för en ratificering.</p> <p>Miljöministeriet konstaterade att en ratificering förutsätter lagändringar. Av dessa är en del redan under beredning. Jord- och skogsbruksministeriet konstaterade att flera problematiska frågor ansluter sig till ratificeringen. En del av dessa är under beredning inom ministeriet.</p> <p>De centrala synpunkterna gällande nuläget och behovet av lagändringar som ministerierna och sametinget har fört fram i sina utsagor har upptagits i sammandraget.</p>

27.06.2012

Prentosa namma Eamiálbmogiid guoski soahpamuša ratifiereneavttut
Cealkámuščoahkkáigeassu

Dahkki Láhkaásahanráđđi Camilla Busck-Nielsen

Vuoigatvuohta-
ministeriija
preanttus 39/2012
Smiehttamušat ja
cealkámušat

OSKARI nummir OM 32/49/2011

ISSN-L 1798-7105
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-214-9

URN URN:ISBN:978-952-259-214-9
Fásta čujuhus <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-214-9>

Ášše- ja eamiálbmot, vuodđovuoigatvuodát, olmmošvuoigatvuodát, ILO
čoavddasánit

Čoahkkáigeassu Oaiveministtar Jyrki Katainen ráđđehusa ráđđehusprográmma mielde ráđđehusa ulbmilin lea ratifieret iehčanas riikkaid eamiálbmogiid guoski riikkaidgaskasaš bargoorganisašuvnna (ILO) oktasassoahpamuša nr 169. Ratifierema vuoigatvuodalaš eavttut čielggaduvvojedje ministeriijaid ja sámedikki gulaskuddamiin álgojagis 2012.

Ministeriijain eanašoassi ii oaidnán ratifieremii hálddahussuorggi oasil eastagiid.

Birasministeriija gávnnašii cealkámušas ratifierema eaktudit lánhanuppástusaid, main oassi lea jo válmmaštallama vuolde. Eana- ja meahccedoalloministeriija gávnnašii, ahte ratifieremii laktásit mánggat buncaraggát ja gažaldagat, maid galgá čielggadit. Oassi dain lea ministeriijas válmmaštallama vuolde.

Čoahkkáigessui leat merkejuvvon ministeriijaid ja sámedikki cealkámušain ovdanbohtán guovddáš fuopmášumit dáládilis ja lánkaásaheapmái čuohcci nuppástusdárbbut.

SISÄLLYS

ILO 169 RATIFIOINTIEDELLYTYKSET	10
1 Lausuntoyhteenveto	10
1.1 Johdanto	10
1.2 Lausunnot pääpiirteittäin	11
2 Kannanotot asiakohdittain	14
2.1 I Yleiset periaatteet (Artiklat 1–12)	14
Artikla 1	14
Artikla 2	14
Artikla 4	14
Artikla 6	15
Artikla 7	15
Artiklat 8–10	16
Artikla 12	16
2.2 II Maa (Artiklat 13–19)	16
Artikla 14	17
Artikla 15	18
2.3 III Työhönotto ja työehdot	19
Artikla 20	19
2.4 IV Ammattikoulutus, käsityöammatit ja maaseudun teollisuus (Artiklat 21–23)	19
Artikla 23	19
2.5 V luku Sosiaali- ja terveystalvet (Artiklat 24–25)	20
Artikla 25	20
2.6 VI luku Koulutus ja viestintävälineet	21
Artiklat 26–30	21
Artikla 27	21
Artikla 28	21
Artikla 29	21
2.7 VII Yhteydenpito ja yhteistyö rajojen yli	22
Artikla 31	22
Artikla 32	22

ILO 169 RATIFIOINTI EDELLYTYKSET

1 Lausuntoyhteenvedo

1.1 Johdanto

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on ratifioida itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimus nro 169.

Yleissopimus on hyväksytty Genevessä 7.-28.6.1989 pidetyssä 76. Kansainvälisessä työkonferenssissa. ILO:n perussäännön 19 artiklan mukaan jäsenvaltion on saatettava tällaiset sopimukset toimivaltaisen valtioelimensä käsiteltäväksi lainsäädäntö- ja muita toimenpiteitä varten. Hallituksen esitys asiasta annettiin 1990 (HE 306/1990 vp). Eduskunta päätti tuolloin hallituksen esityksen mukaisesti olla ”tässä vaiheessa” hyväksymättä sopimusta. Hallituksen esityksessä sopimuksen hyväksymättä jättämisestä perusteltiin sillä, ettei Suomen lainsäädännön voitu katsoa vastaavan sopimuksen määräyksiä lähinnä saamelaisten maahan kohdistuvien oikeuksien osalta.

Ratifiointin oikeudellisia edellytyksiä selvitettiin ministeriöille ja saamelaiskäräjille suunnatulla lausuntokierroksella alkuvuodesta 2012. Saamelaisasioiden yhteensovittamisesta vastaavana ministeriönä oikeusministeriö pyysi ministeriöitä lausumaan oman toimialansa osalta sopimusmääräysten suhteesta Suomen lainsäädäntöön ja muista sopimuksen ratifiointiedellytysten kannalta merkityksellisistä seikoista. Oikeusministeriö pyysi lisäksi ilmoittamaan mihin toimenpiteisiin asianomainen ministeriö aikoo ryhtyä mahdollisesti vielä olevien ratifiointiesteiden poistamiseksi.

Lausunnoissa pyydettiin lausunnonantajia esittämään mahdolliset huomionsa myös sopimuksen nykyisestä käännöksestä. Oikeusministeriön tarkoituksena on laatia yleissopimuksesta uusi, ajantasainen suomennos / käänös.

Lausunnot pyydettiin toimittamaan 30.3.2012 mennessä oikeusministeriölle. Neljälle ministeriölle myönnettiin lisääaikaa lausunnon antamista varten 30.4.2012 asti.

1.2 Lausunnot pääpiirteittäin

Lausunnot saatiin kaikilta ministeriöiltä ja saamelaiskäräjiltä. Lisäksi Suomen porosaa-
melaiset ry toimitti oikeusministeriölle lausunnon ratifiointiedellytyksistä saamelaisten
poronhoidon kannalta.

Ministeriöistä valtaosa ei nähnyt ratifioinnille hallinnonalansa osalta esteitä.

Valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, sisäasianministeriö, puolustusministeriö,
valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö,
työ- ja elinkeinoministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö eivät nähneet oman hallin-
nonalansa osalta tarvetta lakimuutoksiin sopimuksen ratifioinnin vuoksi.

Ympäristöministeriö totesi lausunnossaan ratifioinnin edellyttävän lakimuutoksia, joista
osa on jo valmistelun alla. Maa- ja metsätalousministeriö totesi, että ratifiointiin liittyy
useita ongelmakohtia ja selvitettäviä kysymyksiä, joista osa on ministeriössä valmiste-
lun alla.

Valtioneuvoston kanslia ei toimialansa osalta näe estettä ratifioinnille ja tukee oikeus-
ministeriön ratifiointipyrkimyksiä.

Ulkoasiainministeriö pitää tärkeänä, että tavoite yleissopimuksen nro 169 ratifioimisesta
kyetään toteuttamaan.

Sisäasiainministeriö toteaa, ettei ratifioinnille ole esteitä. Ministeriön toimialaa koske-
vat määräykset liittyvät lähinnä saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaamiseen saa-
melaisten kotiseutualueella.

Poliisi ja rajavartiolaitos pyrkivät omalla toiminnallaan edistämään saamelaisten kielel-
lisiä oikeuksia saamen kielilain ja Euroopan neuvoston alueellisia ja vähemmistökieliä
koskevan peruskirjan mukaisesti. Rajavartiolaitos pyrkii säännöllisesti kääntämään mm.
lomakkeita ja internetsivustoja pohjoissaameksi.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan ratifiointi ei edellytä lainsäädäntötoimia mi-
nisteriön hallinnonalalla.

Valtiovarainministeriö vastustaa sopimuksen ratifiointia, jos sen katsotaan edellyttävän
muutoksia maanomistussuhteissa tai muuttavan olennaisesti maahan liittyvien oikeuksi-
en käyttöä. Tältä osin ministeriö viittaa aikaisempaan saamelaistoimikunnan mietintöön
(KM 2001:14) sisältyvään kantaansa. Jatkovalmistelun osalta ministeriö toteaa, että sen
yhteydessä on arvioitava ratifioinnin taloudelliset vaikutukset.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lausunnossaan, että ministeriön hallinnonalalla ei ole sellaisia säädöksiä, jotka estäisivät ratifioinnin.

Ministeriö kiinnittää lausunnossa huomiota sopimuksen 27 artiklaan, joka koskee koulutuksen kehittämistä ja toteuttamista. Artiklan mukaan hallitusten on tunnustettava alkuperäiskansojen oikeus luoda omia oppilaitoksia ja koulutusmahdollisuuksia, joihin on lisäksi myönnettävä asianmukaiset varat. Ministeriö tulkitsee sopimusmääräystä niin, että kaikilla koulutusasteilla tarjottavat palvelut täyttävät nykyisellään sopimuksen edellytykset. Saamelaisille on turvattu riittävät koulutusmahdollisuudet ja mahdollisuus osallistua koulutuksen suunnitteluun ja toteuttamiseen.

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota sekä saamelaismääritelmään että sopimuksen maantieteelliseen sovellettavuuteen. Ministeriö kiinnittää lausunnossaan erityisesti huomiota siihen, että saamelaisten asemaa, osallistumisoikeuksia ja saamelaisia koskevaa kansallista lainsäädäntöä tulisi kehittää edelleen, jotta se mahdollisimman pitkälle vastaisi sopimuksen asettamia vaatimuksia.

Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa lausunnossaan hallinnonalansa sopimuksen ratifioinnin kannalta keskeisiin säädöksiin. Lausunnon perusteella ratifioinnille ei ole estettä ministeriön hallinnonalan osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää ILO-asioista vastaavana ministeriönä huomiota siihen, että jatkovalmistelussa paitsi ministeriötä, myös Suomen ILO-neuvottelukuntaa pidetään hyvin ajan tasalla. Ministeriö pitää tärkeänä, että ratifioinnilla ei luoda perusteettomasti eriarvoisuutta saamelaisalueella asuvien, saamelaista alkuperää olevien väestön osien välille.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, ettei sopimuksen ratifioinnille ole ministeriön hallinnonalan osalta estettä. Lausunnossaan ministeriö viittaa paitsi keskeisiin säädöksiin, myös valtioneuvoston vahvistamaan uuteen sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliseen kehittämisohjelmaan vuosille 2012–2015. Mm. saamenkielisten erityistarpeet tullaan läpäisyperiaatteella ottamaan ohjelmassa huomioon. Lisäksi viitataan selvitykseen, joka koskee saamelaisten hyvinvointipalvelujen toteutumista.

Ministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota myös eduskunnan sosiaalivaliokunnan lausuntoon 18.12.1990 jossa viitataan sopimuksen soveltuvuuteen romaneihin. Ministeriön alaisuudessa toimiva romaniain neuvottelukunta on käsitellyt asiaa. Neuvottelukunta on todennut, että vuoden 1990 HE:n antamisen jälkeen uusi perustuslaki on tullut voimaan ja Suomi on sitoutunut moniin kansainvälisiin sopimuksiin, jotka ovat luoneet edellytyksiä romanivähemmistön oikeuksien ja aseman suojaamiseksi ja edistämiseksi.

Ympäristöministeriö viittaa lausunnossaan luonnonsuojelulain, erämaalain, maastoliikennelain, ulkoilulain, maankäyttö- ja rakennuslain sekä ympäristönsuojelulain osalta jo aikaisemmissa selvityksissä esillä olleisiin ehdotuksiin ja täydentää lausunnossaan kuvausta viimeaikaiset lainsäädäntömuutokset huomioon ottaen. Ministeriö toteaa, että saamelaisten maankäyttöoikeuksiin liittyvä kysymys on ratkaistava ennen kuin muun lainsäädännön muutoksiin voidaan ryhtyä.

Saamelaiskäräjät kannattaa sopimuksen ratifiointia. Saamelaiskäräjät toteaa lausunnossaan, että ratifiointi edellyttää keskeisen saamelaisia koskevan lainsäädännön tarkistamista sekä saamelaiskäräjien, saamenkielisten palvelujen ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen rahoituksen lisäämistä. Lausunnossa todetaan, että poronhoitolaki tulisi avata tässä yhteydessä. Suomen ja Norjan välisissä neuvotteluissa Tenojoen kalastuksesta ja kalastuslain uudistamisessa tulisi huomioida sopimuksen asettamat edellytykset.

Suomen porosaamelaiset ry esittää lausunnossaan, että saamelaismääritelmä tulisi muuttaa mm. saamen kielen merkitystä lisäämällä. Valtion metsämaat tulisi merkitä kiinteistörekisterissä muina rekisteriyksikköinä eikä enää kiinteistöinä. Poronhoito tulisi saamelaisten kotiseutualueella säätää saamelaisten erityiseksi oikeudeksi siirtymäsäännöksen avulla ja saamelaisten paliskuntien itsehallinto turvata. Saamelaisporonhoidolle tulisi varata Paliskuntain yhdistyksen rahoituksesta oma erillinen rahoitus. Porotalous ja sen rahoitus tulisi turvata vähintään samalle tasolle kuin maatalouden tuki.

2 Kannanotot asiakohdittain

2.1 I Yleiset periaatteet (Artiklat 1–12)

Artikla 1

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että ennen ratifiointia tulisi tehdä selvitys siitä, tuleeko saamelaiskäräjistä annetussa laissa olevaa saamelaismääritelmää tarkistaa. Vastaavasti tulisi selvittää sopimuksen alueellinen ulottuvuus.

Saamelaiskäräjät katsoo, että saamelaiskäräjälain 3 ja 26 b §:t tulee muuttaa siten, että saamelaiseksi määritellään vain sellaiset henkilöt, joilla on läheinen yhteys saamen kieleen ja kulttuuriin sekä saamelainen identiteetti.

Artikla 2

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että saamelaisilla on kulttuuri-itsehallinnon nojalla omat kulttuuriset instituutiot. Tällainen instituutio on taiteen ja kulttuurin toimialalla esimerkiksi Saamelaiskäräjien kulttuurilautakunta. Kulttuurilautakunta valmistelee saamelaiskäräjien esitykset, aloitteet sekä lausunnot, jotka koskevat saamelaisten henkistä kulttuuria.

Artikla 4

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon mukaan valtion talousarviossa on vuosittain varattu erityinen määräraha saamenkielisen kulttuurin tukemiseen ja saamelaisjärjestöjen toimintaan.

Saamelaiskäräjät viittaa lausunnossaan kolttien kyläneuvostoon ja kolttaneuvostoihin sekä siitajärjestelmään esimerkkeinä saamelaisten omista sosiaalisista, taloudellisista, kulttuurista ja poliittisista instituutioista. Lausunnossa todetaan, että saamelaiskulttuurin tulevaisuuden säilyttäminen edellyttää [artiklassa tarkoitettuja] erityistoimenpiteitä. Eri-tyisen tärkeää on järjestää kotiseutualueen ulkopuolella asuville lapsille mahdollisuus saamenkielen opiskeluun.

Artikla 6

Valtioneuvoston kanslia kiinnittää huomioita sopimuksen 6 artiklaan ja tarpeeseen selvittää, edellyttääkö ratifiointi lisätoimia jo nykyisin käytössä olevien yleisten kuulemisvelvoitteiden lisäksi.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan nykyisen saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvotteluelvoite ei täytä sopimuksen vaatimuksia. ILO-sopimuksen ratifiointi lisäisi myös saamelaiskäräjien tehtäviä, jonka johdosta saamelaiskäräjien toimintaan varattua määrärahaa olisi merkittävästi korotettava.

Artikla 7

Ympäristöministeriö toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslain osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuudet koskevat yhtäläillä kaikkia osallisen alkuperästä riippumatta. Kaa-voituksen tarkoituksena on sovittaa yhteen alueella eri intressejä. Saamelaisalueella saamelaisten elinkeinojen ja kulttuuriperintöarvojen huomioon ottaminen on osa tätä yhteensovittamista. Ministeriön käsityksen mukaan vuorovaikutusmenettelyt menevät pidemmälle kuin sopimuksessa edellytetään. Saamelaiskäräjillä on merkittävä rooli näissä menettelyissä.

Kansallispuiston ja vastaavasti erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelmia voidaan pitää 7 artiklan 1 kohdan mukaisina kehittämissuunnitelmina. Suunnitelmia laadittaessa noudatetaan nykyään saamelaiskäräjistä annetun lain mukaista neuvottelumenettelyä. Ministeriön arvion mukaan sopimuksen ratifiointi edellyttäisi säännösten täydentämistä saamelaisten osallistumisen osalta.

Ympäristöministeriössä on otettu käyttöön Akwè Kon -ohjeet (ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011). Vapaaehtoiset ohjeet koskevat sellaisten hankkeiden kulttuuristen-, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arviointia, joita aiotaan toteuttaa alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen pyhillä paikoilla ja niiden perinteisesti asuttamilla ja käyttämillä maa- ja vesialueilla tai jotka todennäköisesti vaikuttavat niihin. Metsähallitus on ottanut ohjeet käyttöön saamelaisalueilla sijaitsevien suojelu- ja erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien laadinnassa.

Ympäristöministeriön käsityksen mukaan nykyiset ympäristövaikutusten arviointia koskevat lait (YVA- ja SOVA-lait) täyttävät osaltaan sopimuksen edellytykset.

Saamelaiskäräjillä ei ole nykyisen lainsäädännön nojalla mahdollisuutta hallita saamelaisten taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kehitystä. Saamelaiskäräjien tehtäviin ei kuulu saamelaisten taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen hoitaminen. ILO-sopimuksen ratifiointi edellyttää saamelaisen kulttuuri-itsehallinnon laajentamista koskemaan laajemmin saamelaiskulttuurin sekä saamelaisen yhteiskunta- ja elinkeinoelämän turvaamista ja kehittämistä.

Artiklat 8–10

Näitä sopimusmääräyksiä on käsitelty jo aikaisemmassa hallituksen esityksessä (HE 306/1990 vp. s. 5) ja siinä esitetty selvitys on edelleen ajantasainen. Sen mukaan ”oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 11 pykälä edellyttää tuomioistuinten ottavan huomioon kohtuullisen maan tavan asiaa koskevan säännöksen puuttuessa. Myös vapaan todistusharkinnan mukaan tapaoikeus saattaa vaikuttaa tuomioistuinten ratkaisuihin. Rangaistusten mittaamisessakin kansojen tavat voidaan ottaa jossain määrin huomioon. Arvioitaessa sitä tuleeko henkilölle määrätä vapaus- vai muu rangaistus, saamelaisia ei voida kohdella muusta väestöstä poikkeavalla tavalla. Kun maamme yleisenä oikeuspoliittisena tavoitteena kuitenkin on vapausrangaistusten välttäminen mahdollisuuksien mukaan, lainsäädäntömme voidaan katsoa vastaavan myös artiklan 10 määräystä.

Saamelaiskäräjien mukaan artikla 8 edellyttää tarkistuksia keskeisiin saamelaiselinkeinoja (poronhoito, kalastus ja metsästys) ohjaaviin lakeihin niin, että perinteet ja tapaoikeus huomioidaan.

Artikla 12

Erityisesti saamelaisia koskeva muutoksenhakuoikeus sisältyy kaivoslakiin (621/2011) ja vesilakiin (587/2011). Saamen kielilakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan niihin tuomioistuimiin, joiden virka-alueeseen Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnat kokonaan tai osittain kuuluvat.

Ympäristöministeriö viittaa korkeimman hallinto-oikeuden vakiintuneeseen käytäntöön jonka mukaan saamelaiskäräjillä on valitusoikeus saamelaisten kotiseutualueeseen vaikuttavista päätöksistä ilman, että asiasta on nimenomaan säädetty.

2.2 II Maa (Artiklat 13–19)

Puolustusministeriön mukaan Jääkäriprikaati ja Sodankylän varuskunta toimivat osittain saamelaisten kotiseutualueella. Puolustusvoimilla on oikeus käyttää tilapäisesti myös muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä. Kiinteistöjen käytöstä sovitaan pääsääntöisesti kiinteistön omistajan tai haltijan kanssa. Valtaosa Ylä-lapin kuntien alueesta on Metsähallituksen omistuksessa, joten puolustusvoimien harjoitustoiminnassa on voitu pääosin turvautua muihin kuin yksityisten omistamiin alueisiin. Ministeriö pitää tärkeänä, että puolustusvoimat voi käyttää kiinteistöjä harjoitustoimintaansa myös jatkossa ja että toiminta on nykyiseen tapaan joustavaa.

Maa- ja metsätalousministeriön mielestä saamelaisten luontaiselinkeinojen harjoittamisen suojaamista ja maankäytön edistämistä ei voitane toteuttaa siten, että muun paikallisen väestön mahdollisuuksia hyödyntää valtion omistamia alueita kavennettaisiin.

Artikla 14

Valtiovarainministeriö pitää artiklaa erittäin ongelmallisena, jos sen katsotaan edellyttävän muutoksia maanomistussuhteissa tai muuttavan olennaisesti maahan liittyvien oikeuksien käyttöä tai jos sopimuksen ratifiointi johtaisi maanomistus- tai käyttöoikeuksia koskevan oikeustilan epäselvyyteen tai siten nykyisin selvien oikeussuhteiden käsittelemiseen viime kädessä tuomioistuimessa. Jos sen sijaan ratifiointiin riittää esimerkiksi suurin piirtein saamelaistoimikunnan mietintöön (KM 2011:14) sisältyvä valtiovarainministeriön edustajan eriävässä mielipiteessään esittämä järjestelmä lailla säädettävästä saamelaisten kotiseutualueen luonnonhoitoalueen johtokunnasta, ratifiointivalmisteluja voidaan ministeriön mielestä jatkaa.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää artiklaa tulkinnanvaraisena. Ministeriön käsityksen mukaan artiklaa ei pidä tulkita tavalla, joka tarkoittaisi valtion maan muodollisen omistusoikeuden siirtämistä saamelaisille. Saamelaisille ja muulle paikallisväestölle on osoitettava samat oikeudet ja samat vaikutusmahdollisuudet luonnon erilaisissa käyttömuodoissa myös jatkossa.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että kalastusta koskeva lainsäädäntö (kalastuslaki, Suomen ja Norjan välinen Tenojoen kalastussopimus ja kolttalaki) turvaa artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla saamelaisten mahdollisuuden käyttää kalastukseen niitä alueita, joita alkuperäiskansa on perinteisesti voinut käyttää toimeentulonsa hankkimista varten. Lisäksi kalastuslainsäädäntö tarjoaa saamelaiskäräjille merkittävän mahdollisuuden osallistua kalastuksesta päättämiseen valtion vesialueilla osassa saamelaisaluetta.

Ministeriö katsoo, että metsästyslainsäädäntö turvaa riittävällä tavalla mahdollisuuden harjoittaa luontaiselinkeinona metsästystä. Esimerkiksi luonnonsuojelualueilla metsästyks on kielletty, mutta eräillä alueilla paikallisille on annettu oikeus edelleen metsästää alueella. Riekon ja kiirunan rauhoitusajaksi on Enontekiön, Inarin ja Utsjoen osalta poikkeava ja metsästyksessä saadaan käyttää perinteisenä pyyntimuotona ansalankaa.

Poronhoito ei ole Suomessa yksinomaan saamelaisille kuuluva elinkeino. Saamelaiskäräjille on kuitenkin uudessa porotalouden ja luontaiselinkeinojen tukilaissa säädetty mahdollisuus vaikuttaa tuen kohdentamiseen saamelaisten kotiseutualueella.

Ympäristöministeriö pitää hyvänä lähtökohtana aikaisemmissa selvityksissä ja ehdotuksissa esitettyä tulkintaa, jonka mukaan yleissopimuksen ratifiointi olisi mahdollinen kehittämällä saamelaisten yhteisöllisiä käyttöoikeuksia puuttumatta alueen maanomistuskysymyksiin.

Luonnonsuojelulakiin on otettu säännös, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla kansallis- ja luonnonpuistoissa on turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset.

Ratifiointi edellyttäisi ilmeisesti muutoksia erämaalain 4 §:ään. Mahdolliset maastoliikenne- ja ulkoilulakien muutostarpeet riippuvat pitkälti siitä, miten saamelaisten maankäyttöoikeuskysymys ratkaistaan.

Saamelaiskäräjät katsoo lausunnossaan, ettei Suomen lainsäädäntö täytä artiklan 1 kohdan vaatimuksia. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan artiklan 1 kohta, valtion hallinnoimista maa- ja vesialueista, voidaan ratkaista Metsähallituksen hallinnonuudistuksen yhteydessä. Kohta 3 on riippuvainen kohdan 1 toteutumisesta.

Artikla 15

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo että vesilainsäädäntö turvaa saamelaisten oikeuden osallistua asuttamiensa alueiden vesivarojen käyttöön, hallintaan ja suojeluun artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Vastaavasti vesilainsäädäntö turvaa saamelaisille artiklan 2 kohdan mukaisen oikeuden vaikuttaa vesivarojen käyttöä koskevaan päätöksentekoon ja saada vesitaloushankkeista aiheutuvista edunmenetyksistä korvausta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että uuden kaivoslain lupamenettelyjä ja lupaharkintaa koskevilla luvuilla on erityisesti saamelaisia koskevia säännöksiä. Lupaviranomaisen tulee saamelaisten kotiseutualueella selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen ja hakijan kanssa malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuuhdontaluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet.

Ympäristöministeriön toimialaan kuuluvia säädöksiä, jotka voivat tulla sovellettaviksi saamelaisalueilla maan tai luonnonvarojen käytössä, ovat ainakin maankäyttö- ja rakennuslaki, maastoliikennelaki, ulkoilulaki, erämaalaki sekä ympäristönsuojelulaki. Artiklan edellyttämiä näihin lakeihin liittyviä muutostarpeita on käsitelty aikaisemmissa selvityksissä ja ehdotuksissa. Ympäristöministeriön toimialaan kuuluva maa-aineslaki ei ole aikaisemmin ollut mukana tarkasteluissa. Maa-aineslaki koskee muun maa-aineksen kuin turpeen ottamista. Vaikka maa-ainesten ottaminen saamelaisalueella on määrällisesti vähäistä, yleissopimuksen ratifiointi näyttäisi edellyttävän muutoksia myös maa-aineslakiin.

Erämaa-alueiden osalta ympäristöministeriö viittaa aikaisempiin selvityksiin ja ehdotuksiin ja toteaa, että artiklan ratifiointi näyttäisi edellyttävän muutoksia erämaalain 5 §:ään (teiden rakentaminen) ja 6 §:ään (kaivostoiminta).

Saamelaiskäräjien lausunnon mukaan ratifiointi edellyttäisi muutoksia kaivoslakiin, metsälakiin ja Metsähallituslakiin.

2.3 III Työhönotto ja työehdot

Artikla 20

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausunnossaan, että työlainsäädäntö kattaa saamelaiset, samalla tavalla kuin muutkin suomalaiset: Lisäksi työsopimuslaki, merityösopimuslaki, laki julkisesta työvoimapalvelusta ja yhdenvertaisuuslaki sisältävät työsyryjinnän sekä syrjivän työnvälityksen kieltävät määräykset. Myös rikoslaissa on säännös työsyryjintärikoksesta.

2.4 IV Ammattikoulutus, käsityöammatit ja maaseudun teollisuus (Artiklat 21–23)

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että saamelaisväestön ammatillista koulutusta ja saamelaiskulttuurin säilyttämistä ja kehittämistä varten on perustettu vuonna 1978 Saamelaisalueen koulutuskeskus, jota koskeva lainsäädäntö on äskettäin uudistettu (laki Saamelaisalueen koulutuskeskuksesta (252/2010)). Koulutuskeskus on ainoa valtion ylläpitämä ammatillinen oppilaitos. Koulutuskeskus palvelee toisaalta saamelaisalueen kotiseutualueen väestöä ja toisaalta saamelaisväestöä myös kotiseutualueen ulkopuolella. Koulutuskeskus antaa ammatillista perus- ja lisäkoulutusta saamelaisalueen tarpeita varten. Koulutuskeskuksen keskeisenä tehtävänä on tämän lisäksi saamen kielen ja kulttuurin opetus sekä saamelaiskulttuurin säilyttäminen ja kehittäminen.

Artikla 23

Saamelaiskäräjät korostaa, että saamelaiskulttuurin elinvoimaisuuden turvaaminen ja perinteisten elinkeinojen säilyminen edellyttävät Suomelta perinteisten saamelaiselinkeinojen aseman parantamista erityislainsäädännössä sekä elinkeinopoliittista tukea.

2.5 V luku Sosiaali- ja terveyspalvelut (Artiklat 24–25)

Artikla 25

Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa lausunnossaan potilaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (1992/785) sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (2000/812), jotka velvoittavat kuntia ottamaan huomioon potilaan ja asiakkaan kulttuuritaustan ja kielen hoitoa ja palvelua annettaessa.

Terveydenhuoltolakiin (1326/2010, 6 §) sisältyy viittaus oikeudesta käyttää saamen kieltä saamelaisten kotiseutualueella. Lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973, 11 § 2 mom.) mukaan lasten päivähoitoa voidaan antaa lapsen äidinkielenä olevalla suomen-, ruotsin- ja saamenkielellä. Kyseinen säännös koskee kaikkia Suomen kuntia, ei pelkästään saamelaisten kotiseutualueen kuntia.

Saamelaiskäräjät toteaa, että artikla tulee erityisesti huomioida kunnallishallinnon rakenneuudistuksen yhteydessä, jotta saamelaisten kielelliset, kulttuuriset ja maantieteelliset olot tulevat otetuiksi huomioon asianmukaisesti kunnallishallinnon palvelurakenteita ja kuntarajoja uudistettaessa. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ratifiointi edellyttää saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksesta määräämistä lainsäädännön nojalla ja rahoitustason nostoa vastaamaan todellista palvelutarvetta.

2.6 VI luku Koulutus ja viestintävälineet

Artiklat 26–30

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998) 43 §:n 2 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueen kunnille sekä muille alueen koulutuksen järjestäjille myönnetään vuosittain valtionavustusta saamenkielisestä ja saamen kielen opetuksesta aiheutuviin kustannuksiin.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden 2004 mukaan opetuksessa on otettava huomioon saamelaiset alkuperäiskansana. Perusopetuksen tulee edistää oman kulttuurin, historian ja pohjoismaisen saamelaisyhteisön tuntemusta ja tietoisuutta saamelaisista kansana ja yhtenä maailman alkuperäiskansoista.

Saamenkielistä opetusta annetaan pohjois-, inarin- ja koltansaamen kielillä. Saamenkielisten oppilaiden opetuksen keskeisenä tavoitteena on tukea kasvua aktiiviseen kaksikielisyteen ja monikulttuurisuuteen.

Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa lausunnossaan asetuksen nojalla myönnettävään sanomalehtitukeen, jonka avulla julkaistaan sanomalehtiä ja verkkojulkaisuja ja niiden liitteitä saamen kielillä. Yleisradio Oy:stä annetun lain mukaan Yleisradion tehtävänä on mm. tuottaa palveluja saamen kielellä.

Artikla 27

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ILO 169-sopimuksen ratifioiminen edellyttää saamelaiskäräjien vaikutusmahdollisuuksien kehittämistä sopimuksen edellyttämälle tasolle perusopetuksen ja lukion opetussuunnitelmien laadinnassa.

Artikla 28

Opetus- ja kulttuuriministeriö viittaa saamenkielen elvytysohjelmaan. Ohjelmassa esitetään mm. että saamenkielisiä radio-, tv- ja internet-sisältöjä lisätään huomattavasti, saamelaistaiteen ja kulttuurin tukia lisätään ja saamenkieltä ja kulttuuria tukevaa rajat ylittävää yhteistyötä jatketaan.

Artikla 29

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan saamelaisten kotiseutualueen saamelaisopetus ei riittävästi opeta ja siirrä niitä tapoja ja taitoja, jotka ovat saamelaisille tärkeitä, jotta he voivat toimia omassa yhteisössään ja säilyttää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

2.7 VII Yhteydenpito ja yhteistyö rajojen yli

Artikla 31

Saamelaiskäräjät katsoo, että artiklan tavoitteet eivät nykyään toteudu.

Artikla 32

Kielen ja kulttuurin säilyttämiseen ja kehittämiseen pyritään myös kansainvälisellä, rajat ylittävällä yhteistyöllä. Valtioneuvosto on 10.3.2011 asettanut neuvotteluvaltuuskunnan *pohjoismaisesta saamelais sopimuksesta* käytäviin neuvotteluihin Suomen, Ruotsin ja Norjan välillä.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-214-9 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi