

40/2014

ILO:n yleissopimuksen nro 169 hyväksyminen

Lausuntotiivistelmä

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

40/2014

ILO:n yleissopimuksen nro 169 hyväksyminen

Lausuntotiivistelmä

15.9.2014

Julkaisun nimi ILO:n yleissopimuksen nro 169 hyväksyminen
Lausuntotiivistelmä

Tekijä Lainsäädäntösihteeri Charlotta von Troil

**Oikeusministeriön
julkaisu** 40/2014
Mietintöjä ja lausuntoja

OSKARI numero OM 32/49/2011

ISSN-L 1798-7105
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-395-5

URN URN:ISBN:978-952-259-395-5
Pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-395-5>

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

Tiivistelmä Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus asetti ohjelmassaan tavoitteeksi ratifioida kansainvälisen työjärjestön (ILO) itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen nro 169 hallituskaudella 2011–2015. Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen kesäkuussa 2014 hyväksymän hallitusohjelman mukaan "ILO:n yleissopimus 169 ratifioidaan syksyn aikana edellyttäen, että hallituksessa on saavutettu saamelaismääritelmästä yhteisymmärrys".

Oikeusministeriö lähetti luonnoksen hallituksen esitykseksi ILO:n yleissopimuksen nro 169 hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta laajalle lausuntokierrokselle toukokuussa 2014. Lausuntoja annettiin yhteensä 38 kappaletta.

Viranomaisista valtaosa suhtautuu myönteisesti sopimuksen ratifiointiin. Saamelaiskäräjät pitää ratifiointia tärkeänä, mutta katsoo ratifioinnin edellyttävän selvityksiä ja lainmuutoksia, erityisesti liittyen saamelaisten maa- ja metsäoikeuksiin. Muu lausuntopalaute on hajanaista. Yhtäältä ratifiointi koetaan välttämättömänä, toisaalta ratifioinnille ei nykytilanteessa katsota olevan edellytyksiä.

Yhteenvedon on kirjattu viranomaisten, saamelaiskäräjien sekä muiden lausunnonantajien lausunnoissaan esittämiä keskeisiä huomioita esitysluonnoksesta.

15.9.2014

Publikationens titel	Godkännande av ILO:s konvention nr 169 Remissammandrag
Författare	Lagstiftningssekreterare Charlotta von Troil
Justitieministeriets publikation	40/2014 Betänkanden och utlåtanden
OSKARI nummer	OM 32/49/2011
ISSN-L	1798-7105
ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (PDF)	978-952-259-395-5
URN	URN:ISBN:978-952-259-395-5
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-395-5
Sak- och nyckelord	ursprungsfolk, grundrättigheter, mänskliga rättigheter, ILO
Referat	<p>Statsminister Jyrki Katainens regering uttalade som målsättning att ratificera den internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk under regeringsperioden 2011–2015. Enligt det regeringsprogram som statsminister Alexander Stubbs regering godkände i juni 2014 ratificeras konventionen "i höst under förutsättning att regeringen har nått samförstånd om en samedefinition".</p> <p>Justitieministeriet sände utkastet till regeringens proposition om godkännande och ikraftträdande av ILO:s konvention nr 169 på en omfattande remissrunda i maj 2014. Sammanlagt 38 utlåtanden inkom.</p> <p>En majoritet av myndigheterna understöder en ratificering av konventionen. Sametinget anser att ratificeringen är viktig, men att den förutsätter utredningar och lagändringar, i synnerhet gällande samernas markrättigheter. Övriga utlåtanden är spridda. Å ena sidan upplevs en ratificering som nödvändig, å andra sidan anses att det i nuläget inte finns förutsättningar att genomföra den.</p> <p>De centrala synpunkterna som myndigheterna, sametinget samt övriga har fört fram i sina utlåtanden har upptagits i sammandraget.</p>

15.9.2014

Prentosa namma	ILO:a oktasašsoahpamuša nr 169 dohkkeheapmi Cealkámuščoahkkáigeassu
Dahkki	Láhkaásahančáli Charlotta von Troil
Vuoigatvuohta- ministeriija preanttus	40/2014 Smiehttamušat ja cealkámušat
OSKARI nummir	OM 32/49/2011
ISSN-L	1798-7105
ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (PDF)	978-952-259-395-5
URN	URN:ISBN:978-952-259-395-5
Fásta čujuhus	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-395-5
Ášše- ja čoavdda- sánit	eamiálbmot, vuodđovuoigatvuodat, olmmošvuoigatvuodat, ILO
Čoahkkáigeassu	<p>Oaiveministtar Jyrki Katainena ráđdehus ásahii prográmmastis ulbmilin ratifiseret riikkaidgaskasaš bargoorganisašuvnna (ILO) iehčanas riikkaid eamiálbmogiid guoski oktasašsoahpamuša nr 169 ráđdehusbajis 2011–2015. Oaiveministtar Alexander Stubbi ráđdehusa geassemánus 2014 dohkkehan ráđdehusprográmma mielde "ILO:a oktasašsoahpamuš 169 ratifiserejuvvo čavčča áigge gáibádusain, ahte ráđdehusas lea fitnašuvvan sápmelašmearoštallamis oktasaš áddejupmi".</p> <p>Vuoigatvuodaministeriija sáddii hápmosa ráđdehusa evttohussan ILO:a oktasašsoahpamuša nr 169 dohkkeheamis ja fápmuibidjamis viiddis gulaskuddamii miessemánus 2014. Cealkámušat addojuvvojedje oktii 38 stuhka.</p> <p>Eiseválddiin váldooassi jurddaša positivalaččat soahpamuša ratifiseremis. Sámediggi doallá ratifiserema dehalažžan, muhto geahččá ratifiserema gáibideamin čielggadusaid ja láganuppástusaid, erenoamážit guoskadettiin sámiid eanavuoi- gatvuodaid. Eará čealkámuškritihkka lea juohkásan. Nuppe dáfus ratifiseren váldo vealtameahtumin, nuppe dáfus fas ratifiseremii eai dálá dilis geahčča leamen vejolašvuodaid.</p> <p>Čoahkkáigessui lea girjejuvvon eiseválddiid, sámedikki sihke earáid cealkámušadiid cealkámušain ovdanbuktán guovddáš fuopmášumiid evtto- hushápmosis.</p>



SISÄLLYS

1	Lausuntoyhteenveto	10
1.1	Johdanto	10
1.2	Lausunnot pääpiirteittäin	10
2	Artiklakohtaiset kannanotot	15
2.1	I Yleiset periaatteet (Artiklat 1–12)	15
2.2	II Maa (Artiklat 13–19)	18
2.3	III Työhönotto ja työehdot	20
2.4	IV Ammattikoulutus, käsityöammatit ja maaseudun teollisuus (Artiklat 21–23)	20
2.5	VII Yhteydenpito ja yhteistyö rajojen yli	21
2.6	VIII Hallinto	21
2.7	IX Yleiset määräykset	21

ILO:N YLEISSOPIMUKSEN NRO 169 HYVÄKSYMINEEN

1 Lausuntoyhteenveto

1.1 Johdanto

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus asetti ohjelmassaan tavoitteeksi ratifioida kansainvälisen työjärjestön (ILO) itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen nro 169 (jäljempänä sopimus) hallituskaudella 2011–2015. Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen kesäkuussa 2014 hyväksymän hallitusohjelman mukaan ”ILO:n yleissopimus 169 ratifioidaan syksyn aikana edellyttäen, että hallituksessa on saavutettu saamelaismääritelmästä yhteisymmärrys”.

Sopimuksen ratifiointiedellytyksistä pyydettiin ministeriöiden lausunnot talvella 2012. Valtaosa ministeriöistä ei pitänyt ratifiointia hallinnonalansa kannalta ongelmallisena. Lausuntopalautteesta on julkaistu tiivistelmä, OM 39/2012.

Oikeusministeriö lähetti luonnoksen hallituksen esitykseksi ILO:n yleissopimuksen nro 169 hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta laajalle lausuntokierrokselle toukokuussa 2014. Lausuntoja annettiin yhteensä 38 kappaletta. Lausunnot ovat kokonaisuudessaan luettavissa valtioneuvoston hankerekisterin nettisivuilta: www.hare.vn.fi.

1.2 Lausunnot pääpiirteittäin

Viranomaiset

Ulkoasiainministeriö viittaa vuonna 2012 antamaansa lausuntoon HELM543-33 yleissopimuksen nro 169 ratifiointiedellytyksistä, ja pitää tärkeänä, että tavoite sopimuksen ratifioimisesta kyetään toteuttamaan. Lausunnon mukaan sopimuksen määräykset voidaan ottaa huomioon ulkoasiainministeriön hallinnonalan toiminnassa ilman lainsäädäntömuutoksia tai muita erityisiä toimenpiteitä. Ulkoasiainministeriö kiinnittää huomiota

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan alkuperäis- ja heimokansojen syrjimättömyyttä koskevien säännösten osalta sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen ei vaikuttaisi olevan ongelmallista, mutta ministeriö vastustaa sopimuksen hyväksymistä, jos tämän katsotaan edellyttävän muutoksia maanomistussuhteissa tai muuttavan olennaisesti maahan liittyvien oikeuksien käyttöä tai jos tämä johtaisi maanomistus- tai käyttöoikeuksia koskevan oikeustilan epäselvyyteen. Valtiovarainministeriö pitää välttämättömänä, että esityksen vaikutusten arviointia täsmennetään ja taloudelliset vaikutukset yksilöidään esityksen jatkovalmistelussa.

Enontekiön ja Sodankylän kunnat katsovat lausunnoissaan, että Suomella ei ole valmiuksia ratifioida sopimusta tässä vaiheessa. Yleissopimuksen lähtökohtana on pidettävä etnistä puolueettomuutta ja maa-oikeuksien osalta Kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten soveltamista valvovan asiantuntijakomitean CEACR:n linjausta, jonka mukaisesti maa-oikeudet on taattava yhdenvertaisesti sekä saamelaisille että alueen muulle väestölle ja ratkaisun on oltava reilu niin alkuperäiskansan kuin muunkin väestön kannalta.

Inarin kunta ei lausuntonsa mukaan näe olevan edellytyksiä sopimuksen voimaansaatamiselle. Lausunnon mukaan sopimuksen hyväksyminen ilman, että selvitetään muun muassa maa-oikeuksien ja sopimuksen vaikutusten lisäksi ainakin inarilaiseen alkupe- räiskansaan liittyvät kysymykset, ei ole mahdollista.

Utsjoen kunta esittää lausuntonaan, että Suomen eduskunnan tulee viivytyksettä hyväksyä hallituksen esitys kansainvälisen työjärjestön (ILO) itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä ja laki yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Lapin Liitto esittää lausunnossaan, että ennen sopimuksen hyväksymistä säädetään saamelaisuudesta saamelaiskäräjälaissa sopimuksen määritelmän mukaisesti niin, että polveutuminen, itseidentifikaatio ja saamelaiskulttuurin mukainen elämäntapa ovat keskeisiä kriteereitä ja selvitetään ja päätetään miten sekä saamelaisia että alueen muuta väestöä yhdenvertaisesti kohteleva maa-oikeusratkaisu Suomessa toteutetaan.

Vähemmistövaltuutettu kannattaa sopimuksen ratifiointia.

Metsähallituksen lausunto perustuu vuonna 2012 antamaansa lausuntoon sopimuksen ratifiointiedellytyksistä. Metsähallitus näkee ratifiointin kannalta ongelmallisena erityisesti saamelaisuuden ja alkuperäiskansan määrittelyä ja sopimuksen tulkinnanvaraisuuden. Metsähallituksen mukaan sopimuksen ratifiointi lisäisi merkittävästi hallinnollista työtä, ja suhtautuu ratifiointiin varauksellisesti.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) kiinnittää lausunnossaan huomiota kaivoslain lupahakemusten mukaisten vaikutusten selvittämisen vaikeuteen, ja toteaa, että laaja selvittämisvelvollisuus on jo nykyisellään raskas menettely, joka heikentää kaivoslain tavoitteiden toteutumista.

Saamelaiskäräjät

Saamelaiskäräjät ei kannata esitystä, jonka mukaan sopimus ei edellyttäisi Suomen lainsäädännön muuttamista miltään osin. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan sopimuksen ratifioinnilla ei ratkaista saamelaisten maa-, vesi- ja luonnonvaraoikeuksia eikä saamelaisten kollektiivisia oikeuksia. Saamelaiskäräjät pitää ehdottoman tärkeänä, että sopimus ratifioitaisiin kuluvalle eduskuntakaudella saamelaiskäräjien ja valtioneuvoston hyvällä yhteistyöllä. Saamelaiskäräjät katsoo, että sopimuksen ratifioinnin osalta tulee ottaa käyttöön sekamuotoinen voimaansaattamislaki, jossa säädettäisiin keskeisistä sopimuksen toimeenpanosäännöksistä, erityisesti koskien maa-, vesi- ja luonnonvaraoikeuksia. Saamelaiskäräjät esittää myös, että sopimuksen ratifioinnista järjestetään saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut.

Anu Avaskari ja Pentti Valle esittävät saamelaiskäräjien kokouksen pöytäkirjaan kirjatussa eriävässä mielipiteessä saamelaiskäräjien lausuntoon, että sopimusta ei tule ratifioida ennen kuin sopimuksen alaan liittyvät kansalliset lainsäädäntöhankkeet on käsitelty.

Muut lausunnonantajat

Enontekiön Yrittäjät ry yhtyy Enontekiön kunnan lausuntoon, ja pitää tärkeänä, että ennen sopimuksen ratifiointia selvitetään kansallisen lainsäädännön muutostarpeet sekä sopimuksen vaikutukset yritystoimintaan ja luonnonmatkailuun, erityisesti maankäytön osalta.

SámiSoster ry kiirehtii sopimuksen ratifiointia, mutta toteaa samalla sen keskeisenä edellytyksenä olevan, että ennen ratifiointia on tiedossa, ketkä tulevat kuulumaan sopimuksen edunsaajien piiriin eli kuka voi Suomen lainsäädännön mukaan kuulua saamelaiseen alkuperäiskansaan ja että edunsaajien piiriin kuulumisen kriteerit ovat aidosti saamelaisten kollektiivisen tahdon mukaisia.

Paliskuntain yhdistys toteaa lausunnossaan, että Suomen poronhoitoalueella toimivista paliskunnista ja poronhoitajista valtaosa täyttää sopimuksen 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan objektiiviset kriteerit.

City Sámit ry kannattaa sopimuksen ratifiointia.

Saamen luonnonystävät ry esittää lausunnossaan, että esitysluonnos ei riittävässä määrin vastaa haasteeseen saamelaisen kulttuurin turvaamisesta, eikä myöskään toteuta vaatimusta kaikkien saamelaisten ja kaikkien saamelaisten harjoittamien elinkeinojen yhdenvertaisesta kohtelusta. Ratifioinnin vaikutuksia tulee selvittää.

Inarinmaan Lapinkyläyhdistys ry yhtyy Saamen luonnonystävät ry:n lausuntoon.

Inarinsaamelaiset ry:n näkemyksen mukaan sopimuksen ratifioinnille ei ole edellytyksiä ennen kuin Inarinsaamelaiset hyväksytään saamelaiskäräjien vaaliluetteloon.

Suomen Sámi Daiddasearvi ry pitää esitystä kiitettävänä ja kattavana selvityksenä.

Suomen saamelaisnuoret ry kehottaa lausunnossaan Suomen valtiota ratifioimaan sopimuksen välittömästi. Lausunnossa todetaan, että Suomen nykylain säädäntö ei täytä sopimuksen vaatimuksia, ja ratifiointi vaatii myös lisäyksiä valtion budjettiin. Lisäksi Suomen saamelaisnuoret ry esittää erillisen lausunnon saamelaismääritelmästä.

FinnMin Kaivannaisteollisuus ry katsoo, ettei sopimuksen voimaansaattamiselle ole riittäviä perusteita. Esitys on lausunnon mukaan palautettava erityisesti vaikutusarvioinnin osalta jatkovalmisteluun.

Ihmisoikeusliitto kannattaa pikaista ratifiointia. Ratifiointi olisi tärkeä askel saamelaisen oikeuksien kokonaisvaltaisessa edistämässä.

Lapin ja Tenolaakson Yrittäjät katsovat, että sopimuksen ratifiointi ei ole perusteltua Suomessa. Mikäli sopimuksen hyväksyminen etenee eduskunnan käsittelyyn, se edellyttää sopimuksen vaikutusten selvittämistä elinkeinotoiminnan harjoittamiselle kyseisillä alueilla. Yrittäjät edellyttävät myös tulkinnanvaraisuuksien ja epäselvyyksien ratkaisemista sekä lainsäädännön muutostarpeiden selvittämistä ennen esityksen antamista eduskunnalle.

Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ilmoittaa, ettei sillä ole lausuttavaa.

Lapin kauppakamari toteaa lausunnossaan, että saamelaisten oikeudet on otettu huomioon johdonmukaisesti vuoden 1991 jälkeen uudistetussa lainsäädännössä, ja nykytilanteessa sopimuksen tavoitteet on pääosin toteutettu. Esityksen suurin puute on siinä, että sopimuksen ratifioinnin vaikutuksia yritystoimintaan ei ole käsitelty. Tällainen selvitys on tehtävä ennen esityksen hyväksymistä.

Kolttien kyläkokous kannattaa sopimuksen pikaista ratifioimista ja Suomen lainsäädännön kehittämistä vastaamaan sopimuksen ratifiointiedellytyksiä. Suomessa sopimuksen ratifiointi edellyttää keskeisen saamelaisia koskevan lainsäädännön tarkistamista sekä saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen, saamenkielisten palvelujen ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen rahoituksen lisäämistä.

Niilo Aikio, Jouni Kitti, Arvi Hagelin ja Petteri Vallen lausunnon mukaan Suomella ei ole edellytyksiä ratifioida sopimus, ennen kuin sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvät lainmuutokset on käsitelty.

Juha Heinänen katsoo, että uuden kalastuslain 12 §:n säännös erityisestä maksuttomasta kalastusoikeudesta on esityksessä puutteellisesti selostettu.

Kaisa Särkelä toteaa, että sopimuksen ratifiointi lisäksi entisestään eriarvoisuutta samalla alueella elävien saamelaisten ja ei-saamelaisten välillä.

2 Artiklakohtaiset kannanotot

2.1 I Yleiset periaatteet (Artiklat 1–12)

Artikla 1

Saamelaiskäräjien kanta on, että sopimus koskee kaikilta osin Suomessa vain saamelaisia ja että mikäli Suomi liittyy sopimukseen, saamelaismääritelmän on oltava saamelaiskäräjien hyväksymä.

Saamen luonnonystävät ry esittää, että saamelaismääritelmään tulisi sisällyttää perustuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettut kaikki Suomessa asuvat saamelaiset, ei ainoastaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkityt saamelaiset.

Lapin kauppakamari katsoo, että ratifioinnin kannalta suurin ongelmakohta on saamelaismääritelmän hyväksyminen.

Saamelaisnuoret ry esittää, että saamelaisten itsemääräämisoikeuden perusteella Suomen saamelaiskäräjillä tulisi olla oikeus päättää saamelaismääritelmästä.

Inarinsaamelaiset ry toteaa, että sopimuksen tulisi koskea myös Inarinsaamelaisia.

Sodankylän kunnan näkemyksen mukaan itseidentifikaatiota tulee korostaa ratkaisevana tekijänä tarkasteltaessa etniseen ryhmään kuulumista.

Enontekiön kunta esittää, että saamelaisuutta on tulkittava korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2085/3/11 mukaisesti. Polveutumista ja itseidentifikaatiota on pidettävä keskeisinä kriteereinä määriteltäessä, jotka ovat sopimuksen suojelun piirissä. Saamelaisten lukumäärä ja heidän perinteisesti asuttamansa alueet on selvitettävä virallisen väestölaskennan avulla.

Lapin liitto toteaa, että saamelaisuuden keskeisiä kriteereitä ovat polveutuminen, itseidentifikaatio ja saamelaiskulttuurin mukainen elämäntapa.

Paliskuntain yhteisö pitää itseidentifikaatiota perusedellytyksenä määriteltäessä sopimuksen soveltamisalaan kuuluvia heimokansoja.

Artikla 4

Saamelaiskäräjät esittää, että perusteluosasta otettaisiin pois viittaukset yhdistyksiin, koska ne eivät sovellu sopimuksen tarkoittamisiksi perinteisiksi saamelaisinstituutioiksi. Artiklan 4 velvoitteita on saamelaiselinkeinojen osalta sovellettava yhdessä 23 artiklan velvoitteiden kanssa.

Metsähallituksen mukaan siitajärjestelmän mukaan otto instituutioihin, joita tulee suojella, voidaan tulkita kannanotoksi sekä nykyistä paliskuntajärjestelmää, saamelaismäärittelmää että saamelaisalueen rajausta vastaan.

Saamelaisnuoret ry:n lausunnossa todetaan, että Inarinsaamelaiset ry edustaa vain pientä osaa saamelaisista, eikä se näin ollen voi olla sopimuksen tarkoittama instituutio.

Artikla 6

Saamelaiskäräjät esittää, että sopimuksen ratifioinnin edellytyksenä on saamelaiskäräjälain 9 §:n tarkistaminen saamelaiskäräjien hyväksymällä tavalla ja että sopimuksen ratifioinnin jälkeen aloitetaan prosessi, jolla selvennetään konsultaatiomenettelyä sopimuksen toimeenpanoon liittyen.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan artiklassa todetaan selkeästi, ettei alkuperäiskansoilla ole veto-oikeutta. Kun korostetaan sitä, että neuvottelumenettely on tavanomaista lausunto- ja kuulemismenettelyä pidemmälle menevä päätöksentekoon osallistumisen muoto, esityksessä tulisi kuvailla yksityiskohtaisemmin, mitä neuvottelujen sisällöltä tulisi edellyttää sekä miten ne tulisi käydä, jotta vilpittömyys ja oikea-aikaisuus voitaisiin todeta ja kaikilla osapuolilla olisi yhtenevä käsitys asiasta.

Metsähallituksen näkemyksen mukaan muun muassa saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) on turvattu hyvin saamelaisten vaikutusmahdollisuudet heitä kansana koskevassa kansallisessa päätöksenteossa, ja kansallisen lainsäädäntömme voidaan katsoa jo nyt täyttävän sopimuksen 6 artiklan vaatimukset.

Lapin kauppakamari esittää, että sopimuksessa asetettu neuvottelovelvollisuus tulee hoidattamaan jo ennestään hitaita prosesseja, ja että voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvät neuvottelu- ja kuulemisvelvoitteet ovat riittäviä.

Vähemmistövaltuutetun lausunnossa esitetään, että Suomessa laadittaisiin valtion viranomaisten ja saamelaiskäräjien välisistä neuvotteluista sopimus, jossa määrätään millaisissa tapauksissa ja olosuhteissa neuvotteluja käydään.

Artikla 7

Saamelaiskäräjät toteaa, että saamelaiskäräjillä on nykyisen lainsäädännön mukaisesti oikeus ja mahdollisuus tehdä ohjelmia ja tavoitteita, mutta ei mahdollisuuksia niitä toteuttaa, koska saamelaiskäräjien toimivalta rajoittuu kirjallisten esitysten antamiseen, neuvotteluihin ja rahanjakoon tietyille toiminnoille. Artiklan velvoitteet eivät täten toteudu. Saamelaiskäräjät esittääkin, että sopimuksen ratifioinnin yhteydessä saamelaisten kulttuuri-itsehallinto laajennettaisiin koskemaan laajemmin saamelaiskulttuurin sekä saamelaisen yhteiskunta- ja elinkeinoelämän turvaamista ja kehittämistä.

Metsähallituksen näkökulmasta yhteistoiminnan nykytila on koettu hyväksi. Lausunnon mukaan saamelaisalueen metsätalousalueella ei ole ollut ristiriitoja sen jälkeen, kun Metsähallitus teki paliskuntakohtaiset sopimukset alueista, jotka siirrettiin 20 vuodeksi metsätalouden ulkopuolelle. Saamelaiskäräjien kanssa Metsähallituksella on yhteisesti hyväksytyt metsänkäsittelymallit saamelaisalueen valtion maille.

Artikla 10

Valtiovarainministeriön mielestä artiklan määräykset ovat, jos ne edellyttävät ns. positiivista erityiskohtelua, vastoin perustuslain 6 §:n 1 momenttia, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Metsähallitus toteaa, että artikla on ongelmallinen suhteessa kansalliseen lainsäädäntöömme, vaikka jo voimassa olevan kansallisen lainsäädäntömmen mukaan rangaistusten mittaamisessa voitaneen jonkin verran ottaa huomioon artiklassa mainitut seikat.

Artikla 12

Saamelaiskäräjät toteaa, että nykyinen kaivosviranomaiskäytäntö ja kaivoslain (621/2011) 169 §:n muutos heikentävät saamelaiskulttuurin suojaa ja sopimuksen ratifiointiedellytyksiä.

Saamen luonnonystävät ry:n lausunnon mukaan Suomen voimassa oleva tuomioistuinmenettelyä koskeva lainsäädäntö ei täytä 12 artiklan vaatimuksia, koska saamelaisten erityistä asemaa ei ole huomioitu lainsäädännössä.

2.2 II Maa (Artiklat 13–19)

Artikla 14

Saamelaiskäräjät toteaa, että saamelaisten maa- ja vesioikeuksia ei ole ratkaistu sopimuksen edellyttämällä tavalla saamelaisten kotiseutualueella ja esittää, että Suomen lainsäädäntöä muutettaisiin vastaamaan sopimuksen velvoitteita. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan sopimuksen 14 artikla koskee saamelaisten kotiseutualuetta ja valtion hallinnassa olevia maa- ja vesialueita tällä alueella.

Edelleen saamelaiskäräjät esittää, että sopimuksen ratifioinnin yhteydessä saamelaisten kotiseutualueen valtion hallinnassa olevat maa- ja vesialueet siirretään Metsähallituslain uudistuksen myötä erityisen hallintoelimen alaisuuteen, jonka edustajien enemmistön saamelaiskäräjät valitsee ja jossa myös kolttien kyläkokous on edustettuna. Elimen tarkoituksena olisi hallinnoida saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevia valtion maa- ja vesialueita erityislainsäädännön mukaisesti. Tehtävää varten saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle turvataan riittävät resurssit. Tämä hallintomalli takaisi saamelaiskäräjien mukaan saamelaisten osallistumisoikeudet maiden, vesien ja luonnonvarojen hallintaan, mutta sillä ei ratkaistaisi saamelaisten kotiseutualueen maiden, vesien ja luonnonvarojen omistus- ja käyttöoikeutta pysyvästi.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa lausunnossaan, että muun muassa maantielakiin ja ilmailulakiin sisältyvä liikenneväylien suunnittelu- ja neuvottelumekanismi kattaa yleissopimuksen 14 artiklan edellytykset.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei HE-luonnoksesta selviä tarkemmin, miten maanomistus- ja – hallintakysymykset ratkaistaan sekä miten ratifiointi vaikuttaisi Pohjois-Suomen maanomistusoloihin sekä valtion maiden omistukseen.

Valtiovarainministeriön mukaan maanomistussuhteiden muutoksille ei ole perusteita. Metsähallitus toteaa, että artiklaa voidaan pitää jo eri kieliversioiden aiheuttamien ongelmien takia varsin tulkinnanvaraisena ja väljänä. Metsähallitus viittaa Saamelaistoi-
mikunnan mietinnössä artiklasta esitettyyn analyysiin (KM 2001:14, s. 46–51). Metsähallituksen mukaan artiklaa ei pidä tulkita tavalla, joka tarkoittaisi valtion maan muo-
dollisen omistusoikeuden siirtämistä saamelaisille. Saamelaisille ja myös muulle paikall-
isväestölle on osoitettava samat oikeudet ja samat vaikutusmahdollisuudet luonnon eri-
laisissa käyttömuodoissa myös jatkossa.

Saamelaisnuoret ry toteaa, että poronhoitolaki (848/1990) on nyky muodossaan saame-
laista poronhoitotapaa syrjivä.

Sodankylän ja Enontekiön kunnat katsovat, että esityksen lähtökohta, jonka mukaan artiklassa tarkoitetut alueet määritellään saamelaiskäräjistä annetun lain 4 §:n mukaisesti on väärä, koska laissa määritelty alue ei vastaa laajempaa, historiallista saamelaisaluetta. Enontekiön kunta esittää, että Suomen valtio perustaa ennen sopimuksen ratifiointia riippumattoman työryhmän tarkastelemaan saamelaisalueen maantieteellistä ulottuvuutta ja selvittämään sopimuksen 14 artiklan mukaiset alueet, ja että maanmittauslaitos saattaa loppuun isojakotoimituksen niissä kunnissa, joissa se on vielä kesken.

Kolttien kyläkokouksen näkemyksen mukaan sopimuksen 14 artikla koskee saamelaisen kotiseutualuetta sekä siihen sisältyvää kolttalain (253/1995) 2 §:n mukaista koltta-alueita ja valtion hallinnassa olevia maa- ja vesialueita tällä alueella.

Artikla 15

Saamelaiskäräjät toteaa, että Suomen lainsäädännössä ei ole säännöksiä hyötyjen jaosta, eikä Suomen lainsäädäntö vastaa artiklan velvoitteita toisin kuin hallituksen esitysluonnoksessa todetaan.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan 15 artikla edellyttää muun muassa kaivos-, metsä- ja maa-aineslain tarkistamista siten, että saamelaisten kotiseutualueelta hyödynnettyjen luonnonvarojen hyötyjä jaetaan saamelaiskäräjille. Koltta-alueella hyödynnettyistä luonnonvaroista hyötyjä tulee jakaa myös kolttien kyläkokoukselle. Metsien hyödyntämisen osalta hyötyjen jakaminen ei koske yksityisessä omistuksessa olevia metsiä tai yhteismetsiä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa artiklan korostavan hallitusten velvoitetta kuulla alkuperäiskansoja luonnonvaroihin liittyviä tutkimus- ja hyödyntämislupia myönnettäessä. Tämä kuulemismenettely on kirjattu kaivoslakiin ja kuulemismenettelyä myös noudatetaan. Artiklan mukaan alkuperäiskansojen on päästävä mahdollisuuksien mukaan osallisiksi toiminnan tuottamasta hyödystä. Kaivoslain mukaan valtio ei omista mineraalivaroja, eikä valtiolle kohdennu erityistä kompensatiota mineraalisten luonnonvarojen hyödyntämisestä, vaan kompensaaion saaja on yksiselitteisesti maanomistaja. Valtiolle kohdentuu toiminnasta tuloja maanomistajan ominaisuudessa ensi sijassa Metsähallituksen kautta. Kaivoslakiin on kirjattu yleinen korvausvelvollisuus malminetsinnän tai kaivostoiminnan aiheuttamista haitoista ja niiden täysimääräisestä korvaamisesta

Ympäristöministeriö viittaa vuonna 2012 antamaan lausuntoonsa ja näkee edelleen olevan syytä kehittää luonnonsuojelulain, erämaalain, maa-aineslain, maastoliikennelain ja ulkoilulain säännöksiä, mutta ei näiltä osin ota kantaa oikeusministeriön toimivallassa olevaan arviointiin, olisivatko säännösten havaitut puutteet sopimuksen ratifioinnin esteenä.

Metsähallitus huomauttaa, että ILO-oppaan mukaan muun muassa metsät kuuluvat 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin luonnonvaroihin. Eri tahoilla tulisi Metsähallituksen mukaan mahdollisen ratifioinnin jälkeen todennäköisesti olemaan eri käsityksiä siitä, mitä tämä esimerkiksi Metsähallituksen toiminnan osalta tarkoittaisi.

Kolttien kyläkokouksen lausunnon mukaan 15 artikla edellyttää muutoksia kaivoslakiin, metsälakiin ja metsähallituslakiin. Kolttasaamelaisten osallistuminen luonnonvarojen suojeluun ja hallintaan on turvattava, ja kolttala-alueella hyödynnetyistä luonnonvaroista hyötyjä tulee jakaa myös kolttien kyläkokoukselle.

Artikla 16

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että niin malminetsinnässä kuin kaivostoiminnassaakin on kyse tilapäisestä maankäytöstä, jonka jälkeen alue palautuu jälleen muuhun käyttöön. Kaivostoiminnan loputtua alue saatetaan yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon, rakennukset ja rakenteet puretaan ja alueella tehdään tarvittavat jälkihoitotoimet. Näin ollen alue ei siis ole pysyvästi poissa esimerkiksi poronhoidon käytöstä.

2.3 III Työhönotto ja työehdot

Artikla 20

Työ- ja elinkeinoministeriö on lausunnossaan korjannut luonnoksen sivulla 56 olevaa tekstiä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin liittyen.

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

Artikla 23

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan kalastuslain kokonaisuudistuksessa esitetyt heikennykset uhkaavat sopimuksen ratifiointiedellytyksiä. Saamelaisten kotiseutualueella kohdellaan myös eri tavoin, koska saamelaisilla ei ole samanlaisia käyttöoikeuksia Lapin paliskunnan alueella kuin muualla saamelaisten kotiseutualueella. Suomi ei turvaa riittävällä tavalla saamelaisten perinteisten elinkeinojen elinvoimaisuutta artiklan edellyttämällä tavalla.

Edelleen saamelaiskäräjät katsoo, että sopimuksen velvoitteiden toimeenpano, saamelaiskulttuurin elinvoimaisuuden turvaaminen ja perinteisten elinkeinojen säilyminen edellyttävät Suomelta perinteisten saamelaiselinkeinojen aseman parantamista erityislainsäädännössä sekä elinkeinopoliittista tukea. Artikla edellyttää mm. poronhoitolain, porotalouden- ja luontaiselinkeinojen rahoituslain, kalastuslain ja metsästyslain tarkistamista sekä saamen käsityön suojan parantamista lainsäädännössä.

2.5 VII Yhteydenpito ja yhteistyö rajojen yli

Artikla 32

Saamelaiskäräjät toteaa, että esityksen perusteluissa viitataan vain valtiolliseen yhteistyöhön eikä saamelaisten yhteistyöhön kuten artikla edellyttää. Toimet eivät tue saamelaisten yhteisöllisyyttä tai rajat ylittävää yhteistyötä eikä niiden voida tulkita täyttävän artiklan velvoitteita. Artiklan toimeenpano edellyttää Suomessa kolmen maan saamelaiskäräjien ja Venäjän saamelaisjärjestöjen yhteistyöelimen, saamelaisen parlamentaarisen neuvoston, aseman kehittämistä ja vakiinnuttamista sekä pohjoismaisen saamelais-sopimuksen pikaista valmistumista ja hyväksymistä.

Lapin kauppakamarin lausunnossa esitetään, että artikla edellyttää taloudellisen yhteistyön selkeää huomioon ottamista.

2.6 VIII Hallinto


Artikla 33

Saamelaiskäräjät ei näe saamelaisasiain neuvottelukunnalle tarvetta ja pitää tehokkaampana suoria yhteyksiä ministeriöiden ja saamelaiskäräjien välillä.

2.7 IX Yleiset määräykset

Artikla 34

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan yleissopimuksen 34 artiklan mukaiset Suomen erityisolosuhteet tarkoittavat Suomen jo ratifioimia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja valmisteilla olevien muiden alkuperäiskansa- ja ihmisoikeussopimusten muodostamia reunaehtoja sekä saamelaiskulttuuria, perinteisiä elinkeinoja ja saamelaiskulttuurin suojan tarvetta.



Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa yleissopimuksen 34 artiklan määräystä, jonka mukaan täytäntöönpanoon liittyvien toimenpiteiden luonne ja laajuus on ratkaistava joustavasti kunkin maan erityiset olosuhteet huomioon ottaen.

Metsähallitus kiinnittää huomiota siihen, että ILO:n vuoden 1996 oppaan mukaan määräys ei tarkoita sitä, että osapuoli voisi soveltaa sopimusta haluamallaan tavalla.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-395-5 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.oikeusministerio.fi