

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä joulukuuta 2014 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 264/2014 vp).

Toimenpidealoite

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavan aloitteen:

- TPA 25/2013 vp — Simo Rundgren /kesk ym.: Analyysi saamelaiden ja saamelaisalueen olosuhteista ennen ILO-169-sopimuksen ratifiointia.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti maa- ja metsätalousvaliokunta ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (MmVL 50/2014 vp ja TyVL 19/2014 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- oikeusministeri Anna-Maja Henriksson, lainsäädäntöjohtaja Sami Manninen, neuvotteleva virkamies Camilla Busck-Nielsen ja lainsäädäntösihteeri Charlotta von Troil, oikeusministeriö
- puheenjohtaja Klemetti Näkkäläjärvi ja I varapuheenjohtaja Tiina Sanila-Aikio, saamelaiskäräjät
- kolttien luottamusmies Tanja Sanila, Kolttien kyläkokous
- lainsäädäntöasiantuntija Tommi Nieppola, Metsähallitus
- yhdenvertaisuusvaltuutettu Eva Biaudet ja ylitarkastaja Hanna Välimaa, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- yhdistyksen puheenjohtaja Anu Avaskari, Anarasah sr / Inarinsaamelaiset ry
- tutkijatohtori Tanja Joona
- eläkkeellä oleva Maanmittauslaitoksen ylijohtaja Pauli Karvinen
- tarkastaja (eläkkeellä) Jouni Kitti
- professori Vesa Majamaa
- professori Tuomas Ojanen
- professori Elina Pirjatanniemi
- ILO-asiantuntija Lee Swepston.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- ulkoasiainministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö
- opetus- ja kulttuuriministeriö
- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
- Enontekiön kunta
- Inarin kunta
- Sodankylän kunta
- Utsjoen kunta

- Paliskuntain yhdistys
- varatuomari Eero J. Aarnio
- professori Martin Scheinin.

Viitetiedot

ILO-asiantuntija Lee Swepstonin asiantuntija-kuuleminen järjestettiin yhteiskuulemisena työ-elämä- ja tasa-arvovaliokunnan kanssa.

HALLITUKSEN ESITYS JA TOIMENPIDEALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi kansainvälisen työjärjestön ILO:n työkonferenssin vuonna 1989 hyväksymän yleissopimuksen nro 169, joka koskee itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja. Yleissopimuksen tarkoituksena on varmistaa, että alkuperäis- ja heimokansat voivat nauttia täysimääräisesti ihmis- ja perusoikeuksista ilman esteitä ja syrjintää. Yleissopimuksen tarkoituksena on saattaa alkuperäis- ja heimokansojen oikeudet samalle tasolle muun väestön kanssa.

Alkuperäis- ja heimokansoilla tulee olla oikeus säilyttää tapansa ja instituutionsa siltä osin kuin nämä eivät ole ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Osapuolten on yleissopimusta sovellettaessa tunnustettava näiden kansojen sosiaaliset, kulttuuriset, uskonnolliset ja henkiset arvot ja tavat sekä suojattava niitä.

Osapuolten on kehitettävä alkuperäis- ja heimokansojen myötävaikutuksella yhteen sovitettuja ja järjestelmällisiä toimia näiden kansojen oikeuksien suojaamiseksi. Hallitusten on neuvoteltava alkuperäis- ja heimokansojen kanssa ennen sellaisiin lainsäädäntö- tai hallintotoimenpiteisiin ryhtymistä, jotka voivat vaikuttaa välittömästi näihin kansoihin. Neuvottelut on käytävä vilpittömässä mielessä alkuperäis- ja heimokansojen edustuselinten kanssa ja niissä on pyrittävä saavuttamaan yhteisymmärrys ehdotetuista toimenpiteistä tai suostumus niihin.

Osapuolten on tunnustettava alkuperäis- ja heimokansojen omistus- ja hallintaoikeudet niihin maihin, joilla ne perinteisesti asuvat. Osa-

puolten on lisäksi turvattava näiden kansojen oikeudet käyttää maita, jotka eivät ole niiden yksinomaista asuinalueita, mutta joita ne ovat perinteisesti voineet käyttää toimeentulonsa hankkimiseen ja perinteiseen toimintaansa. Osapuolten on määriteltävä alkuperäis- ja heimokansojen perinteisesti asuttamat maat ja taattava tehokas suoja niiden omistus- ja hallintaoikeuksille. Osapuolten on suojeltava alkuperäis- ja heimokansojen oikeuksia maittensa luonnonvaroihin. Kansoilla on oikeus osallistua luonnonvarojen käyttöön, hallintaan ja suojeluun. Yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi toteutettavien toimenpiteiden luonne ja laajuus on ratkaistava joustavasti kunkin maan erityiset olosuhteet huomioon ottaen.

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi annettavaksi selityksen, jossa Suomen hallitus ja saamelaiskäräjät Suomessa toteavat yhteisymmärryksensä yleissopimuksen ja erityisesti sen 14 artiklan määräysten täytäntöönpanon pohjaksi Suomessa.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lisäksi Metsähallituksesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen otetaan säännökset saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta valtion maa- ja vesialueiden hoitoa ja käyttöä koskevasta suunnittelusta ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta.

Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan syyskuussa 1991. Se tulee Suomen osalta voimaan kahdentoista kuukauden kuluttua siitä

päivästä, jona Kansainvälisen työtoimiston pääjohtaja on rekisteröinyt Suomen ratifioinnin. Yleissopimuksen voimaansaattamislaki on tarkoitettu tulemaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kun yleissopimus tulee Suomen osalta voimaan. Metsähallituksesta annetun lain muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua lain hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

Toimenpidealoite

TPA 25/2013 vp. Toimenpidealoitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja tekee analyysin saamelaiden ja saamelaisalueen olosuhteista ennen ILO-169-sopimuksen ratifiointia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva ILO:n yleissopimus

Yleissopimuksen merkitys ja sisältö

Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimus nro 169 hyväksyttiin 76. Kansainvälisessä työkonferenssissa kesäkuussa 1989. Se tuli kansainvälisesti voimaan syyskuussa 1991. Sillä on suuri symbolimerkitys alkuperäiskansoille, koska se on ainoa sitoutumista varten avoinna oleva kansainvälinen alkuperäiskansoja nimenomaisesti koskeva yleissopimus.

Yleissopimuksen tarkoituksena on varmistaa, että alkuperäis- ja heimokansat voivat nauttia täysimääräisesti ihmis- ja perusoikeuksia ilman esteitä ja syrjintää. Sillä pyritään saattamaan alkuperäis- ja heimokansojen oikeudet samalle tasolle muun väestön kanssa.

Alkuperäis- ja heimokansoilla tulee olla oikeus säilyttää tapansa ja instituutionsa siltä osin kuin nämä eivät ole ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Osapuolten on tunnustettava näiden kansojen sosiaaliset, kulttuuriset, uskonnolliset ja henkiset arvot ja tavat sekä suojattava niitä.

Hallitusten on neuvoteltava vilpittömässä mielessä alkuperäis- ja heimokansojen kanssa ennen sellaisiin lainsäädäntö- tai hallintotoimenpiteisiin ryhtymistä, jotka voivat vaikuttaa välittömästi näihin kansoihin. Neuvotteluissa on

pyrittävä saavuttamaan yhteisymmärrys ehdoteista toimenpiteistä tai suostumus niihin.

Osapuolten on tunnustettava alkuperäis- ja heimokansojen omistus- ja hallintaoikeudet niihin maihin, joilla ne perinteisesti asuvat. Lisäksi on turvattava alkuperäiskansojen oikeudet käyttää maita, jotka eivät ole niiden yksinomaista asuinalueita, mutta joita ne ovat perinteisesti voineet käyttää toimeentulonsa hankkimiseen ja perinteiseen toimintaansa. Osapuolten on määriteltävä alkuperäis- ja heimokansojen perinteisesti asuttamat maat ja taattava tehokas suoja niiden omistus- ja hallintaoikeuksille. Osapuolten on suojeltava alkuperäis- ja heimokansojen oikeuksia maittensa luonnonvaroihin. Kansoilla on oikeus osallistua luonnonvarojen käyttöön, hallintaan ja suojeluun.

Lisäksi yleissopimus sisältää alkuperäis- ja heimokansojen työhönottoon ja työehtoihin, ammattikoulutukseen, käsityöammatteihin, maaseutuelinkeinoihin, sosiaaliturvaan, terveydenhuoltoon, koulutukseen ja viestintävälineisiin liittyviä määräyksiä.

Yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi toteutettavien toimenpiteiden luonne ja laajuus on ratkaistava joustavasti kunkin maan erityiset olosuhteet huomioon ottaen.

Yleissopimuksen ratifioinnin valmistelu Suomessa

Hallitus saattoi ILO:n perussäännön 19 artiklan mukaisesti sopimuksen eduskunnan käsiteltäväksi lainsäädäntö- ja muita toimenpiteitä varten vuonna 1990 (HE 306/1990 vp). Eduskunta

päätti tuolloin hallituksen esityksen mukaisesti olla hyväksymättä sopimusta. Hallituksen esityksessä sopimuksen hyväksymättä jättämistä perusteltiin sillä, ettei Suomen tuolloisen lainsäädännön katsottu vastaavan yleissopimuksen määräyksiä. Eduskuntakäsittelyssä kiinnitettiin hylkäävästä päätöksestä huolimatta huomiota asian jatkokäsittelyyn. Sosiaalivaliokunta katsoi lausunnossaan (SoVL 11/1990 vp), että on ryhdyttävä toimenpiteisiin ratifioinnin edellytysten luomiseksi. Ulkoasiainvaliokunta kiinnitti mietinnössään huomiota sosiaalivaliokunnan näkemykseen (UaVM 26/1990 vp).

Myös perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä edellyttänyt hallituksen selvittävän, millä tavoin ja millaisin käytännön vaikutuksin esteet yleissopimuksen ratifioimiselle ovat poistettavissa, sekä pitänyt tärkeänä, että lainsäädäntöä ei kehitetä yleissopimuksen vastaisesti (PeVL 30/1993 vp, PeVM 17/1994 vp, PeVL 1/2010 vp).

Yleissopimuksen ratifioimista on valmisteltu Suomessa yli 20 vuoden ajan muun muassa toimikunta- ja työryhmätyönä sekä useiden selvitysmiesten avulla. Valmisteluprosessi on ollut vaikea. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ja pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmiin sisältyy yleissopimuksen ratifiointia koskevia tavoitteita. Näiden pohjalta asiasta on tällä vaalikaudella neuvoteltu useaan otteeseen saamelaiskäräjien kanssa ja valmisteltu yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa eduskunnan käsiteltäväksi saamelaiskäräjälain muutosesitys (HE 167/2014 vp) ja nyt käsiteltävänä oleva esitys ILO-sopimuksen hyväksymisestä ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta. Saamelaiskäräjälain muutosesitys sisältää eräitä esimerkiksi neuvotteluvelvoitetta koskevia täsmennysehdotuksia, joilla varmistetaan Suomen lainsäädännön yhteensopivuutta sopimusvelvoitteiden kanssa.

Suomi on saanut kansainvälisiltä ja alueellisilta ihmisoikeussopimusten valvontaelimiltä ja muilta ihmisoikeuselimiltä useita suosituksia ratifioida yleissopimus. Viimeksi marraskuussa 2014 YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja siviittellisten oikeuksien komitea antoi Suomen

kuudennen määräaikaisraportin tarkastelun yhteydessä useita saamelaisten oikeuksiin liittyviä suosituksia, jotka koskivat paitsi ILO 169 -sopimuksen ratifiointia myös muun muassa saamen kielten elvytysohjelman tehokasta toimeenpantoa, maankäyttöä ja luonnonvaroja, vaikutusmahdollisuuksia ja ilmastonmuutoksen seurausten ehkäisyä.

Alkuperäiskansojen oikeuksien edistäminen on jo pitkään kuulunut Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueisiin. Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteon 2014 mukaan (s. 24) Suomen kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa painotetaan alkuperäiskansojen identiteetin, kulttuurin ja elinkeinojen kannalta oleellista ihmisoikeuksien nauttimista yhteisönä ja edistetään alkuperäiskansojen oikeutta osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon, mukaan lukien vapaa ja ennakkotietoon perustuva suostumus, YK:n yleiskokouksen vuonna 2007 hyväksymän alkuperäiskansajulistuksen mukaisesti. Selonteossa viitataan myös hallituksen tavoitteeseen ILO 169 -sopimuksen ratifioimisesta ja kerrotaan Suomen antaneen tästä YK:lle vapaaehtoisen sitoumuksen.

Perustuslakivaliokunta on useissa yhteyksissä korostanut yhtenäisen perus- ja ihmisoikeusajattelun merkitystä ja pitänyt tärkeänä, että Suomen kansainvälinen ihmisoikeuspolitiikka ja kansallinen perus- ja ihmisoikeuspolitiikka tukevat toisiaan ja että Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan painopisteisiin liittyvien toimien toteutumisesta myös kotimaassa huolehditaan (ks. esim. PeVL 52/2014 vp).

Valiokunta pitää yleissopimuksen ratifiointia tärkeänä saamelaisten kielen ja kulttuurin säilymisen ja kehittymisen turvaamiseksi. Ratifiomalla yleissopimuksen Suomi vahvistaa kansainvälisesti sitoutumistaan turvata Suomen ja Euroopan unionin ainoan alkuperäiskansan, saamelaisten, mahdollisuudet säilyttää kulttuurinsa ja kehittää sitä omien tavoitteidensa mukaisesti, nauttia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia ilman esteitä ja syrjintää sekä osallistua sellaisten asioiden valmisteluun, jotka voivat vaikuttaa välittömästi heihin. Yleissopimuksen ratifiointi

vahvistaa osaltaan myös Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan uskottavuutta.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.

Yleissopimus on alkuperäis- ja heimokansoja koskeva ihmisoikeussopimus, joka jo luonteensa vuoksi sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Yleissopimus sisältää useita määräyksiä, jotka koskevat esimerkiksi perustuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettujen perusoikeuksien käyttöä, yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita ja viranomaisten velvollisuuksia. Näin ollen sopimuksen ratifioimiselle tarvitaan perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaisesti eduskunnan hyväksyntä.

Yleissopimus ei sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sellaisella tavalla, että sopimus pitäisi hyväksyä perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettulla määräenemmistöllä. Yleissopimus voidaan näin ollen hyväksyä äänen enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislaiksi tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Yleissopimuksen ratifioinnin yhteydessä annettava selitys

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi yleissopimukseen annettavan selityksen, jossa Suomen hallitus ja saamelaiskäräjät Suomessa toteavat yhteisymmärryksensä yleissopimuksen ja erityisesti sen 14 artiklan määräysten täytäntöönpanon pohjaksi Suomessa. Yleissopimuksen 34 artiklan mukaan yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi toteutettavien toimenpiteiden luonne ja laajuus on ratkaistava joustavasti kunkin maan erityiset olosuhteet huomioon ottaen. Selityksellä selvennetään sitä, miten käsillä olevan yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan ja pannaan täytäntöön Suomessa yhteisymmärryksessä saamelaiskäräjien kanssa.

Selityksen mukaan Suomen hallitus turvaa saamelaisille oikeuden osallistua ja vaikuttaa saamelaisten kotiseutualueella olevien valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon saamelaisten alkupe-
räiskansaoikeuksien turvaamiseksi ja edistämiseksi samoin kuin käyttää näitä alueita saamelaiskulttuurin harjoittamiseen, ylläpitämiseen ja edistämiseen sekä harjoittaa näillä alueilla saamelaisten perinteisiä elinkeinoja, kuten poronhoitoa, metsästystä ja kalastusta. Suomen hallitus jatkaa työtä saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteuttamiseksi sekä yleissopimuksen määräysten ja velvoitteiden täysimääräiseksi täytäntöönpanemiseksi kehittämällä lainsäädäntöä ja hallintoa yhteisymmärryksessä saamelaiskäräjien kanssa.

Oikeudet maahan

Selityksen mukaan Suomen hallitus ei yleissopimuksen johdosta puutu saamelaisten kotiseutualueella olevien yksityisten henkilöiden, yhteismetsien eikä kuntien tai muiden julkisyhteisöjen maa- ja vesialueiden omistus-, hallinta- tai käyttöoikeuksiin eikä yksityisten henkilöiden, yhteismetsien taikka kuntien tai muiden julkisyhteisöjen omistamia tai hallitsemia maa- ja vesialueita siirretä pois alueiden nykyisiltä omistajilta tai haltijoilta. Saamelaisten kotiseutualueella ei puututa myöskään jokamiehenoikeuksiin tai muihin omistuksesta riippumattomiin käyttöoikeuksiin eikä valtion maa- ja vesialueiden omistus-, hallinta- tai käyttöoikeuksiin. Valtion omistamia tai hallitsemia maa- ja vesialueita ei siis siirretä pois valtion omistuksesta tai hallinnasta, turvaten ja kehittäen joka tapauksessa saamelaisten oikeuksia käyttää näitä alueita saamelaiskulttuurin harjoittamiseen, ylläpitämiseen ja edistämiseen.

Sopimuksen 14 artiklan määräykset alkupe-
räiskansojen omistus-, hallinta- ja käyttöoikeuksista niihin maihin, joilla ne perinteisesti asuvat tai joita ne ovat käyttäneet toimeentulonsa hankkimiseen ja perinteiseen toimintaansa, ovat olleet selvitysten kohteena koko sen ajan, joka sopimuksen ratifiointia Suomessa on valmisteltu. Valiokunta pitää tärkeänä, että maa- ja vesialueita

koskevien artikloja sovellettaessa otetaan selityksessä esitetyllä tavalla huomioon Suomen tilanne, jossa asutus on saamelaiden kotiseutualueella yhteiskunnallisista ja maantieteellisistä syistä muodostunut vuosisatojen aikana sellaiseksi, että saamelaiset ja muu väestö ovat asuttaneet osin samoja alueita ja harjoittaneet osin samoja elinkeinoja. Valiokunta toteaa, että yleissopimus ei edellytä muiden oikeuksiin puuttumista. Myös ILO:n asiantuntijakomitea on katsonut, että maa- ja metsäoikeudet on taattava yhdenvertaisesti sekä saamelaisille että alueen muulle väestölle ja ratkaisun on oltava reilu niin saamelaiden kuin muun väestönkin kannalta.

Valiokunta pitää hyvänä, että hallitus ja saamelaiskäräjät ovat saavuttaneet yhteisen näemyksen yleissopimuksen täytäntöönpanon lähtökohdista niin, että sopimuksen johdosta ei ryhdytä muiden alueella asuvien oikeuksia rajoittaviin toimenpiteisiin.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa pidetään eduskunnan suostumusta selityksen antamiseen tarpeellisena ja viitataan perustuslakivaliokunnan käytäntöön, jonka mukaan eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellä suostumuksen sellaisten lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräyksiä koskevien varaumien, selitysten ja julistusten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kansainvälisten velvoitteiden sisältöön tai laajuuteen itse sopimukseen verrattuna (PeVL 16/2005 vp, PeVM 2/2008 vp, PeVL 19/2010 vp ja PeVL 29/2010 vp).

ILO:n yleissopimuksia koskee varaumien tekemisen kieltö, joten myöskään ILO 169 -sopimukseen ei voi liittää varaumaa sopimuksen hyväksymisen yhteydessä. Selitys ei siis kansainvälisoikeudellisessa mielessä sido sen paremmin sopimuksen kansainvälisiä valvontaelimiä kuin muita sopijaosapuolivaltioita. Sopimuksen 34 artikla huomioon ottaen tämä ei kuitenkaan tarkoita, että selitys olisi vailla kaikkea oikeudellista merkitystä. Selitykseen on kirjattu kansallinen ratkaisu, jossa on sopimuksen 34 artiklassa tarkoitettulla tavalla otettu huomioon Suomen erityiset olosuhteet. Selitys muodostaa

pohjan sille, miten yleissopimuksen määräykset Suomessa — Suomen erityisissä olosuhteissa — ymmärretään, ja mille ratkaisulle on myös alkuperäiskansan demokraattisesti valitun edustuselimen tuki.

Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotetulle selitykselle on tarpeen saada eduskunnan suostumus.

Sopimuksen soveltaminen Suomen olosuhteissa

Oikeudet maahan

Hallituksen lähtökohtana esityksessä on ollut, että Suomen kansallinen ratkaisu maa- ja vesialueisiin kohdistuviin omistus-, käyttö- ja hallintaoikeuksiin puututaan yleissopimuksen täytäntöönpanon johdosta. Tätä lähtökohtaa on pidetty maa- ja metsätalousvaliokunnan ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnoissa perusteltuna, ja perustuslakivaliokunta yhtyy tähän käsitykseen.

Valiokunta katsoo, että Suomen lainsäädäntö vastaa sopimuksen määräyksiä eikä sopimuksen ratifioiminen aiheuta tarvetta muuttaa Suomen lainsäädäntöä. Valiokunta korostaa, ettei yleissopimuksen täytäntöönpano edellytä puuttumista saamelaiden kotiseutualueella olevien yksityisten henkilöiden tai julkisyhteisöjen maa- ja vesialueiden omistus-, hallinta- tai käyttöoikeuksiin eikä myöskään jokamiehenoikeuksiin tai muihin omistuksesta riippumattomiin käyttöoikeuksiin eikä valtion maa- ja vesialueiden omistus-, hallinta- tai käyttöoikeuksiin.

Valiokunta painottaa, että sopimus ei edellytä Suomen kiinteistölainsäädännön muuttamista eikä sopimus itsessään luo luonnollisille tai oikeushenkilöille yksityisoikeudellisia kiinteistö- tai muita oikeuksia. Sopimus ei myöskään edellytä muut poissulkevien eri- tai yksinoikeuksien luomista alkuperäiskansaan kuuluville yksilöille tai heidän muodostamilleen oikeushenkilöille. Sopimus ei aiheuta myöskään muutoksia Suomen kaavoituslainsäädäntöön tai kuntien kaavoitusoikeuteen.

Valiokunta katsoo kuitenkin sopimuksen täytäntöönpanoon kuuluvan, että saamelaisille turvataan oikeudet osallistua ja vaikuttaa saamelaiden kotiseutualueella olevien valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon samoin kuin oikeudet käyttää näitä alueita saamelaiskulttuurin harjoittamiseen, ylläpitämiseen ja edistämiseen sekä harjoittaa näillä alueilla saamelaisten perinteisiä elinkeinoja, kuten poronhoitoa, metsästystä ja kalastusta.

Samalla valiokunta kiinnittää huomiota yleissopimuksen 13 artiklaan, jonka mukaan sovellettaessa yleissopimuksen II osan määräyksiä hallitusten tulee kunnioittaa sitä erityistä merkitystä, joka näiden kansojen suhteella maahan on niiden kulttuurille ja henkisille arvoille, ja erityisesti tämän suhteen yhteisöllisiä näkökohtia. Myös yleissopimuksen valvontaelimet ovat usein ilmaisseet huolensa siitä, että sopijavaltioissa omistus- ja hallinto-oikeuksia on muunnettu luonteeltaan kollektiivisista oikeuksista yksilöllisiksi oikeuksiksi. Alkuperäiskansojen kulttuurin omaleimaisuuden vaaliminen liittyy yleensä painokkaasti tietyn maa-alueen kollektiiviseen hallintaan ja näiden kollektiivisten oikeuksien siirtämiseen jakamattomina myös tuleville sukupolville. Myös saamelaisten maan ja vesien käyttöön liittyvien oikeuksien perustan voidaan katsoa olevan saamelaisten tapaoikeudenvaraisessa niukkojen luonnonvarojen kollektiivisessä käytössä.

Sopimuksen suojelema henkilöpiiri

Yleissopimus ei velvoita sopijavaltiota määrittelemaan kansallisessa lainsäädännössä, ketkä voidaan katsoa alkuperäiskansan jäseniksi. Yleissopimus asettaa kuitenkin tiettyjä vaatimuksia määritelmäsäännökselle sekä sitä koskevalle valtiosisäiselle päätöksenteolle, jos määrittely halutaan tehdä. Myöskään kansainvälinen oikeus ei sisällä yleisesti hyväksyttyä määritelmää alkuperäiskansoista tai sellaisiksi katsottavista ryhmistä. Näin ollen se, ketkä yksittäiset henkilöt kuuluvat alkuperäiskansaan (tai sellaiseksi katsottavaan ihmisten ryhmään), on lähtö-

kohtaisesti kunkin kansallisen oikeusjärjestyksen säänneltävissä oleva asia.

Yleissopimuksen 1 artiklan soveltamisala-määräyksen mukaan sopimusta sovelletaan niihin itsenäisissä maissa eläviin kansoihin, joita pidetään alkuperäiskansoina sen vuoksi, että ne polveutuvat väestöstä, joka maan valloittamisen tai asuttamisen tai nykyisten valtionrajojen muodostumisen aikaan asui maassa tai sillä maantieteellisellä alueella, johon maa kuuluu. Lisäksi edellytetään, että kansa on oikeudellisesta asemastaan riippumatta säilyttänyt kokonaan tai osittain omat sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja poliittiset instituutionsa. Näiden objektiivisten kriteerien lisäksi sopimus sisältää subjektiivisen kriteerin, jonka mukaan ryhmän tulee määritellä itsensä alkuperäis- tai heimokansaksi.

ILO:n alkuperäiskansasopimuksen tarkoituksena on suojata eläviä alkuperäiskansoja, jotka ovat onnistuneet säilyttämään omaleimaisen kulttuurinsa nykypäivään ja haluavat siirtää sen myös jälkipolville. Alkuperäiskansaoikeuksien saamiseksi edellytetään, että ainakin jotkin sosiaaliset, taloudelliset, kulttuurilliset tai poliittiset instituutiot ovat säilyneet nykypäivään saakka.

Yleissopimuksen mukaiset määrittelykriteerit on otettu lähtökohdaksi myös sovellettaessa vuonna 2007 YK:n yleiskokouksessa hyväksyttyä alkuperäiskansajulistusta, vaikka alkuperäiskansaa ei ole määritelty julistuksessaan. Yleissopimuksen 1 artiklassa olevat kriteerit on tarkoitettu kuitenkin vain sen määrittelemiseksi, mihin kansoihin sopimusta voidaan soveltaa. Kyse ei siis ole yleispätevästä ja tyhjentävästä alkuperäiskansan määritelmästä.

Yleissopimuksen ratifioinnin valmistelun yhteydessä on paljon keskusteltu siitä, keitä sopimuksen alkuperäiskansaa koskevat säännökset Suomessa koskevat. Kansainvälisessä oikeudessa painotetaan alkuperäiskansan jäsenyyttä käsiteltäessä paitsi henkilön itseidentifikaatiota myös sitä, että ryhmän pitää hyväksyä hänet jäsenekseen. YK:n ihmisoikeuskomitean linjauksen valossa ryhmän päätösvaltaa rajoittaa kuitenkin tarve osoittaa yksilön oikeuksien rajoittamiselle objektiivinen ja kohtuullinen oikeutus sekä

rajoituksen tarpeellisuus koko ryhmän hyvinvoinnin ja elinkyvyn kannalta.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnoissa on tuotu esiin huoli saamelaiskäräjälain 3 §:n mukaisen saamelaismääritelmän soveltamisesta ja saamelaiskäräjien vaaleja varten laadittavan vaaliluettelon ulkopuolella olevien saamelaisiksi itsensä identifioivien henkilöiden asemasta ILO 169 -yleissopimusta sovellettaessa.

Saamelaiskäräjälain 3 §:ssä on määritelty ne objektiiviset ja subjektiiviset kriteerit, joiden nojalla ratkaistaan, kuka otetaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Eduskunnan käsittelyssä olevan saamelaiskäräjälain uudistuksen yhteydessä pyritään parantamaan vaaliluetteloon ottamista koskevien hakemusten käsittelyn monipuolisuutta ja korostamaan, että hakemuksista päätettäessä tulee ottaa aidosti huomioon saamelaiskulttuurin moninaisuus ja myös pienempiin saamelaistrymiin kuuluvien oikeus tulla hyväksytyksi vaaliluetteloon. Hakemukset käsittelee vaalilautakunta, jonka päätökseen voi hakea oikaisua saamelaiskäräjien kokoukselta. Päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Suomessa puhutaan useita saamelaiskieliä, ja eri saamelaistrymillä on erilaiset historialliset taustat ja myös niiden kulttuurit eroavat toisistaan. Osa saamelaistrymistä on vuosien kuluessa joutunut muita voimakkaampien suomalaistamispyrkimysten kohteeksi, ja ryhmän jäsenet tai osa heistä ovat voineet tämän prosessin tuloksena omaksua käyttöönsä suomen kielen. Silti he ovat voineet säilyttää kokonaan tai osittain muita saamelaiskulttuuriin keskeisesti kuuluvia sosiaalisia, taloudellisia, kulttuurisia tai poliittisia instituutioitaan.

Saamelaiskäräjävaalien vaaliluetteloon haakeutuminen on vapaaehtoista, ja luettelosta voi myös irtisanoutua. Vaaliluettelo ei siis ole tyhjentävä luettelo siitä, ketkä ovat saamelaisia, vaan luettelon ulkopuolellakin on saamelaisia. Näin ollen saamelaiskäräjien vaaliluettelo ei valiokunnan käsityksen mukaan voi olla yksinomainen luettelo niistä henkilöistä, joita yleissopimuksen alkuperäiskansaa koskevat säännök-

set suojelevat. Valiokunta korostaa, että esimerkiksi saamelaisten kielelliset oikeudet, kuten saamen kielen käyttäminen viranomaisissa taikka saamen kielen opetuksen tai saamenkielisten päivähoitopalvelujen saaminen, eivät voi olla riippuvaisia henkilön tai hänen huoltajiensa kuulumisesta vaaliluetteloon.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan myös joissakin ILO 169 -sopimuksen jo ratifioineissa maissa on ollut erilaisia käsityksiä siitä, keitä sopimuksen määräysten tulisi koskea, mutta näihin tilanteisiin on löydetty kyseisten maiden olosuhteisiin soveltuvat ratkaisut. Sopimus ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan aseta esteitä sille, että sopimuksen alkuperäiskansan suojelua koskevia määräyksiä sovellettaisiin Suomessa saamelaiskäräjillä edustettuina olevien saamelaisten ohella myös johonkin muuhun ryhmään, joka täyttää sopimuksen 1 artiklan mukaiset alkuperäis- tai heimokansan tunnusmerkit.

Raportointijärjestelmä

ILO:n sopimusten ja suositusten soveltamista käsittelevä asiantuntijakomitea ja normien soveltamista käsittelevä konferenssikomitea valvovat, että jäsenvaltiot noudattavat velvoitteitaan. Jäsenvaltion on toimitettava Kansainväliselle työtoimistolle yksityiskohtainen raportti sopimuksen voimaantuloa seuraavana vuonna ja yksinkertaistettu raportti määräajoin tämän jälkeen.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että alkuperäiskansoilla ei ole kolmikantayhteistyöhön perustuvassa ILO-järjestelmässä oikeutta osallistua suoraan jäsenvaltioiden määräaikaishuollettien käsittelyyn tai olla osallisena erityismenettelyihin perustuvissa valvontamekanismeissa. ILO-järjestelmä ei kuitenkaan aseta esteitä sille, että alkuperäiskansan tosiasiallisista osallistumismahdollisuuksista päätetään kansallisin järjestelyin. Valiokunnan lausunnossa viitataan Norjassa käytössä olevaan järjestelyyn, jossa hallitus lähettää määräaikaishuollettinsa saamelaiskäräjille kommentointia varten ja liittää käräjien kommentit osaksi hallituksen raporttia.

ILO:n asiantuntijakomitea on pitänyt Norjan menettelyä hyvänä.

Sopimukseen liitettävän selityksen mukaan Suomen hallitus arvioi yhteisymmärryksessä saamelaiskäräjien kanssa säännöllisesti yleissopimuksen määräysten ja velvoitteiden täytännönpäntöä. Hallituksen esityksestä ei kuitenkaan ilmene, miten saamelaisten vaikutusmahdollisuudet on tarkoitettu turvata raportointimenettelyssä. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että saamelaisten ja mahdollisten muiden alkuperäiskansaksi luettavien ryhmien vaikutusmahdollisuudet raportointimenettelyyn turvataan Suomessa asianmukaisesti esimerkiksi omaksumalla Norjan mallin mukainen tapa saat-
taa näkemykset ILO:n sopimusvalvontaelinten tietoon.

Muita seikkoja

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota yleissopimuksen ruotsinnoksen puutteisiin ja pitänyt välttämättömänä puutteiden korjaamista ennen yleissopimuksen ratifiointia, vaikka puutteet eivät vaikutaan yleissopimuksen tulkintaan ja siitä johdettuihin velvoitteisiin, koska ainoastaan yleis-

sopimuksen englannin- ja ranskankieliset versiot ovat alkuperäisiä ja todistusvoimaisia.

Perustuslakivaliokunta yhtyy työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan näkemykseen ja pitää tärkeänä, että ruotsinnoksessa olevat puutteet korjataan.

Toimenpidealoite

Valiokunta ehdottaa, että sopimus ja lakiehdotukset hyväksytään hallituksen esityksen mukaisina, minkä vuoksi toimenpidealoite ehdotetaan hylättäväksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitetun yleissopimuksen,

että eduskunta hyväksyy annettavaksi hallituksen esityksessä tarkoitetun selityksen,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina ja

että toimenpidealoite TPA 25/2013 vp hylätään.

PeVM 13/2014 vp — HE 264/2014 vp

Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Elina Lepomäki /kok
vpj.	Anu Urpalainen /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Naucclér /r
	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Kimmo Sasi /kok
	Pia Kauma /kok	Harry Wallin /sd
	Kimmo Kivelä /ps	vjäs. Simo Rundgren /kesk.
	Anna Kontula /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.

VASTALAUSE

Perustelut

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimus 169 koskee Suomessa saamelaista alkuperäiskansaa. ILO:n sopimuksen kannalta keskeinen saamelaisen määritelmä sisältyy lakiin saamelaiskäräjistä. Saamelaisella tarkoitetaan laissa henkilöä, joka on merkitty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon.

ILO:n sopimuksen hyväksymisellä ja saamelaiskäräjälakiin sisältyvällä saamelaismääritelmällä on kiinteä yhteys. Sopimusta ei voida ratifioida ennen kuin saamelaismääritelmästä on Suomessa laaja yhteisymmärrys. Saamelaismääritelmän ulkopuolelle jääviin, saamelaisiksi itsensä kokeviin ns. statuksettomiin saamelaisiin ja heidän elinkeinonharjoittamiseensa liittyy ongelmia, jotka on ratkaistava. Epäselvä tilanne aiheuttaa vastakkainasettelua saamelaisten kotiseutalueella.

ILO 169 sopimuksen tavoitteet ovat hyviä ja kannatettavia. Sopimuksen ratifiointiin edelly-

tyksenä on kuitenkin, että meillä on kattava selvitys siitä,

1) keitä sopimus koskee (sopimuksen subjektit)

2) mihin maantieteelliseen alueeseen sopimusta tullaan soveltamaan

3) millä tavalla sopimuksen 14 artiklan käytäntöön soveltaminen vaikuttaa alueen maiden omistus-, hallinta- ja käyttöoikeuksiin.

Koska kattavaa selvitystä ei ole tehty, edellytyksiä sopimuksen ratifiointille ei ole.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta ei hyväksy mietintöön sisältyvää yleissopimusta,

että eduskunta hylkää mietintöön sisältyvät lakiehdotukset ja

että toimenpidealoite TPA 25/2013 vp hyväksytään.

Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2015

Markus Lohi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Vesa-Matti Saarakkala /ps

Tom Packalén /ps
Kimmo Kivelä /ps
Pia Kauma /kok