

TOIMENPIDEALOITE 111/2005

Saamelaisten maa- oikeudet ja ILO:n alkuperäiskansasopimuksen No. 169 ratifiointi

Eduskunnalle

Alkuperäiskansojen perinteiset kollektiiviset oikeudet maahan ja luonnonvaroihin luovat pohjan perinteisten elinkeinojen harjoittamiselle ja turvaavat kulttuurin säilymisen ja kehittymisen. Kaikkialla maailmassa yksi alkuperäiskansojen suurimmista ongelmista ovat valtiovallan toimeenpanemat tai sallimat maankäyttöhankkeet kansojen perinteisesti asuttamilla alueilla. Ongelmien suuruus johtuu paitsi alueiden haavoittuvuudesta myös siitä, että maa usein muodostaa alkuperäiskansoille niiden olemassaolon perustan.

ILO:n alkuperäiskansasopimus No. 169

ILO:n alkuperäiskansasopimus tunnustaa alkuperäiskansojen erityiset oikeudet perinteisiin asuinalueisiinsa ja edellyttää valtioilta toimenpiteitä alkuperäiskansojen kulttuurin, kielten ja ympäristön suojelemiseksi. ILO:n alkuperäiskansasopimus No. 169 on hyväksytty Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleiskokouksessa vuonna 1989, mutta sen on ratifioinut vasta 17 maata, joista suurin osa sijaitsee Latinalaisessa Amerikassa. Euroopan maista sopimuksen ovat ratifioineet Norja, Tanska ja Hollanti.

Sopimus korvaa varhaisemman alkuperäiskansasopimuksen No. 107 vuodelta 1957, jota on kritisoitu sen holhoavan ja alkuperäiskansojen kulttuuria vähättelevän luonteen takia. Myös Suomen valtion suhtautuminen alkuperäiskansakysymykseen on vuosien varrella muuttunut. Aiempaa sopimusta koskeneessa hallituksen esi-

tyksessä todettiin, ettei sillä ollut merkitystä Suomessa, koska Suomessa ei ole aivan vähäisiä saamelaisheimoja lukuun ottamatta alkuasukasväestöä. Uudempaa sopimusta ei sen sijaan ole ratifioitu, koska Suomen lainsäädäntö ei riittävästi turvaa saamelaisille heidän maa- oikeuksiaan.

Maa- oikeuksia koskevista sopimusmääräyksistä saamelaisten aseman kohentamisen kannalta keskeisimmät ovat alkuperäiskansasopimuksen 13 ja 14 artiklat.

13 artikla

1. Sovellettaessa yleissopimuksen tämän osan määräyksiä hallitusten on kunnioitettava sitä erityistä merkitystä, joka kysymyksessä olevien kansojen suhteella siihen maahan tai alueeseen, jolla he asuvat tai muuten käyttävät, on niiden kulttuurille ja henkisille arvoille, ja erityisesti tämän suhteen yhteisöllisiä näkökohtia.

14 artikla

1. Kyseisille kansoille on tunnustettava omistus- ja hallintaoikeus niihin maihin, joilla ne perinteisesti asuvat. Soveltuvissa tapauksissa on lisäksi turvattava asianmukaisilla toimenpiteillä näiden kansojen oikeudet käyttää alueita, jotka eivät ole niiden yksinomaista asuinalueita, mutta joita ne ovat perinteisesti voineet käyttää toimeentulonsa hankkimista ja perinteisiä toimiaan varten. Tässä suhteessa on kiinnitettävä erityistä huomiota paimentolaiskansojen ja kiertävien viljelijöiden tilanteeseen.

2. Hallitusten on tarpeellisin toimin määriteltävä kysymyksessä olevien kansojen perinteisesti asuttamat maat ja taattava tehokas suoja niiden omistus- ja hallintaoikeudelle.

Artiklat sisältyvät sopimuksen maata käsittelevään lukuun ja ovat sisällöltään sellaiset, ettei Suomi täytä niissä asetettuja määräyksiä. Suomen olisi siis määriteltävä saamelaiden perinteisesti asuttamat ja käyttämät maat ja luotava tehokas suoja niiden omistus- ja hallintaoikeudelle.

Sopimuksen keskeneräinen ratifiointiprosessi Suomessa

Suomen eduskunta käsitteli alkuperäiskansasopimusta vuonna 1990. Hallituksen esityksen mukaan saamelaiset muodostavat selvästi sopimuksen tarkoittaman alkuperäiskansan. Hallitus kuitenkin esitti, ettei eduskunta ratifioisi sopimusta, koska Suomen lainsäädäntö ei täytä sopimusmääräyksiä. Suomen viimeaikaiset hallitukset ovat monessa virallisessa yhteydessä ilmoittaneet, että niiden päämääränä on saamelaiden maa- ja metsäoikeuskysymyksen ratkaiseminen ja sen myötä alkuperäiskansasopimuksen ratifiointi. Myös nykyinen istuva hallitus on esimerkiksi eduskunnalle vuonna 2004 antamassaan ihmisoikeusselonteossa ilmoittanut tavoittelevansa saamelaiden maa- ja metsäoikeuskysymysten ratkaisua.

Saamelaiden maan- ja metsäoikeuskysymyksen ratkaisua on haettu monenlaisten selvitysten ja tutkimusten avulla. Tuoreinkin prosessi on ollut monivaiheinen ja on tuottanut runsaasti materiaalia. Keväällä 1999 oikeusministeriö kutsui Pekka Vihervuoren luomaan lainsäädännöllistä ratkaisua, jonka nojalla Suomi voisi ratifioida ILO:n alkuperäiskansasopimuksen. Tehtävänannossa pyydettiin esittämään sellainen valtion maina hallintoalueiden käyttöoikeuteen perustuva ratkaisu, jolla turvataan saamelaiden oikeus oman kulttuurinsa harjoittamiseen saamelaiden kotiseutualueella, ja samalla turvataan muun paikallisen väestön oikeudet elinkeinojen harjoittamiseen yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti.

Työnsä taustaksi selvitysmies Vihervuori arvioi, mitä tulkinnanvaraiset 13 ja 14 artiklat Suomen kannalta tarkoittavat. ILO:n yleissopimus-

ten ja suositusten soveltamisen asiantuntijakomitea (CEACR) on lausunut Norjan osalta, ettei sopimus vaadi aina muodollisen omistusoikeuden tunnustamista alkuperäiskansan perinteisesti omistamiin tai hallitsemiin maihin, vaikka omistusoikeuden tunnustaminen olisi aina sopimuksen mukaista. Suomessa muodollisen omistusoikeuden tunnustamisen tärkeyttä vähentää se, että saamelaisväestön pysyvät asunnot sijaitsevat tavallisesti heidän itsensä omistamilla kiinteistöillä, joita on eri aikoina muodostettu valtion metsämaasta.

Selvitysmies Vihervuori päätyi esittämään yhtenäisratkaisua, jossa kaikkea saamelaisalueen valtionmaata koskisi vahvasti suojattu hallintaja käyttöoikeus, joka täyttäisi omistus- ja hallintaoikeusvaatimuksen, mutta ulottuisi myös niihin maihin, joihin sopimus edellyttää vain turvattua käyttöoikeutta. Vihervuoren keskeisin esitys on maa- ja metsäoikeusneuvoston perustaminen. Maa- ja metsäoikeusneuvostossa olisi saamelaiden ja alueen kuntien edustus, ja sen suostumus tulisi hakea osaan valtionmailla tehtävistä toimenpiteistä, ja toisissa taas se käyttäisi asianosaisen puhevaltaa. Käytännössä maa- ja metsäoikeusneuvostolla olisi huomattavaa sananvaltaa päätettäessä valtionmaiden käytöstä saamelaisalueella. Selvityksen toinen keskeinen elementti on maa- ja metsäoikeusneuvoston alaisuuteen perustettava maa- ja metsäoikeusrahasto, johon Metsähallitus, Metsäntutkimuslaitos ja Valtion kiinteistölaitos (nykyinen Senaatti-kiinteistöt) tulouttaisivat määräosuuden kotiseutualueen maankäyttötuloistaan. Lisäksi maankäyttö- ja luonnonvarojen koskevaan lainsäädäntöön tehtäisiin erilaisia käyttörajoituksia.

Selvitysmies Vihervuoren ehdotusten ja niistä annettujen lausuntojen pohjalta käynnistettiin asian jatkovalmistelu asettamalla saamelaistoimikunta, jonka puheenjohtajaksi valittiin maa- ja metsätalouden ministeri Hannele Pokka. Toimikunnan tehtävänä oli Vihervuoren ehdotusten toteuttamiskelpoisuuden arviointi ja ehdotusten tekeminen niistä valtionmaiden käyttöön liittyvistä vähimmäistoimenpiteistä, joiden jälkeen ILO-sopimus voidaan ratifioida.

Joulukuussa 2001 saamelaistoimikunta luovutti mietintönsä, joka sisälsi ehdotuksen laiksi

saamelaisten kotiseutualueen luonnonhoitoalueen johtokunnasta ja siihen liittyviä ehdotuksia. Toimikunnan mietintöön liittyy neljä eriävää mielipidettä, joilla on yhteensä yksitoista allekirjoittajaa. Eriävät mielipiteet edustavat erilaisia näkökantoja, joista toisissa halutaan rajoittaa johtokunnan roolia lausunnonantajaksi ja perustaa johtokunnan päätöksenteko 2/3:n enemmistöihin. Toiset näkökohdat taas korostavat, ettei johtokunta turvaa riittävästi saamelaisten päätösvaltaa edes siihen, että ILO:n alkuperäiskansasopimus voitaisiin ratifioida. Mikäli valtioneuvosto valitsisi johtokunnan puheenjohtajaksi ei-saamelaisen henkilön, päätösvalta ei enää olisi saamelaisilla itsellään. Eriävissä mielipiteissä kritisoidaan myös työryhmän työskentelytapaa, jota ei pidetä tasapuolisena. Toimikunnan mietinnöstä annetuissa lausunnoissa oltiin niissäkin hyvin eri mieltä esityksistä.

Yhtenä elementtinä kiistoissa ovat olleet erilaiset arviot Lapin asutuksen historiasta ja saamelaisväestön asemasta Lapissa. Erityisesti tämä korostui Saamelaistoimikunnan työskentelyssä, jonka kuluessa esitettiin erilaisia käsityksiä saamelaisten asutushistoriasta. Yksi keskeisiä tutkimuksia aiheesta on ollut Kaisa Korpjaakko-Labban vuonna 1989 julkaistu väitöskirja. Sen keskeinen johtopäätös oli, että saamelaisten lapinkyläjärjestelmä oli pitkälle organisoitunut yhteiskunta, jonka omistusoikeus alueisiinsa oli kiistaton. Tämä järjestelmä oli myös valtioiden tunnustama aina 1700-luvun alkupuolelle saakka. Korpjaakko-Labban väitöskirja on vaikuttanut käsitykseen saamelaiskulttuurin ja uudisasutuksen suhteesta. Erimielisyyksiäkin kuitenkin on. Juhani Wirilanderin mukaan ei ole riidatonta näyttöä siitä, että lapinkylä olisi kylänä omistanut alueensa. Sen sijaan kylien perheillä on ollut omistusoikeutta vastaava hallintaoikeus elämiensä ja elinkeinoihinsa käyttämiinsä maihin. Omistusoikeus esimerkiksi laidunmaihin on tunnustettu käräjätuomioissakin. Sen sijaan Wirilander katsoo, että Lapissa on ollut laajoja erämaalueita, joihin kenelläkään ei ole ollut omistajan hallintaa.

Kun asiassa ei voitu edetä toimikunnan ehdotuksen pohjalta, valmistelua jatkettiin oikeusmi-

nisteriössä virkatyönä. Asia ei ole edelleenkaan edennyt hallituksen esitykseksi, ja itse asiassa vain vähän etenemistä asiassa näyttää tapahtuvan. Julkilauseuttuina syinä asian viivästymiseen ovat olleet edelleenkin erimielisyydet ja tarve saada lisätietoa Lapin maanomistusoloista ja asutushistoriasta. Oulun ja Lapin yliopistojen yhteisen tutkimusryhmän määräaika päättyi ensin vuoden 2004 lopussa ja sitten 31.5.2005, mutta tutkimusta ei ole vielä julkaistu.

Nyt 16.11.2005 valmistui asiantuntijaryhmän ehdotus yhteispohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi. Sopimusluonnos on hyvin valmisteltu kokonaisuus, jonka kanssa tulee edetä määrätietoisesti. Maa-oikeuksien osalta sopimus on pitkälti samansisältöinen ILO:n alkuperäiskansasopimuksen kanssa. Ratkaisun löytyminen saamelaisten maa-oikeuskysymykseen on ehdoton edellytys myös tämän sopimuksen ratifioimiseksi.

Ratkaisun löytyminen

Saamelaiskäräjien vuosikertomuksessa vuodelta 2004 todetaan, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana maahan, veteen ja perinteisiin elinkeinoihin ovat lainsäädännössä vahvistamatta ja turvaamatta. Saamelaiskäräjien mukaan nuoret saamelaiset eivät uskalla ryhtyä poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittajiksi, koska näiden ammattien harjoittajien ansiotaso on alle Suomen köyhyysrajan, ja siksi on mahdollista, etteivät saamelaisten kulttuuri ja kieli enää välity sukupolvelta toiselle. Huoli on varsin oikeutettu, ja poronhoidon turvaamiseen on kiinnittänyt huomiota myös esimerkiksi eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunta.

Kysymys poronhoidon tulevaisuudesta liittyy elimellisesti kysymykseen maa-oikeuksista, sillä suurin uhka poronhoidolle ovat kilpailevat maankäyttömuodot, kuten metsätalous ja kaivosteollisuus. Ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat pyytäneet hallitusta kiirehtimään maa-oikeuskysymysten selvittämistä ja alkuperäiskansasopimuksen ratifioimista. Myös tasavallan presidentti Tarja Halonen on kannustanut hallitusta ja saamelaiskäräjiä ennakkoluulottomasti vielä pohtimaan uusia ratkaisuvaihtoehtoja.

Kansainväliset esimerkit ovat osoittaneet ainakin sen, ettei alkuperäiskansojen maa-oikeuskysymysten ratkaiseminen ole helppoa. Suurimpia alkuperäiskansoja asuu Yhdysvaltojen, Kanadan, Australian, Uuden-Seelannin ja Venäjän alueilla. Yhdessä näistä maista alkuperäiskansojen oikeudet eivät ole kokonaisuudessaan sillä tavalla turvattu, että ILO:n alkuperäiskansasopimuksen määräykset täyttyisivät. Monissa tapauksissa alkuperäiskansojen olemassaolo on akuutisti uhattuna.

Myönteistäkin kehitystä on tapahtunut. Norjassa ryhdyttiin toimenpiteisiin saamelaisien maa-oikeuksien vahvistamiseksi, koska maan lainsäädäntö ei ollut jo ratifioidun ILO-sopimuksen mukainen. Finnmarkin aluetta koskeva laki tulee voimaan vaiheittain vuoden 2007 alkuun mennessä. Laissa määritellään kaikille norjalaisille ja Finnmarkin asukkailla kuuluvat oikeudet ja annetaan yksityisomistusta vastaava hallinto-oikeus Finnmarkin alueen valtionmetsiin erilliselle toimikunnalle. Puolet toimikunnasta nimittää saamelaisista koostuva Sametinget, ja toinen puoli on alueen kuntien nimittämä. Lainsäädännön valmistelu edellytti mittavia neuvotteluita saamelaisväestön kanssa, koska saamelaisten mielestä laki ei turvannut riittävästi heidän maa-oikeuksiaan. Lopputulosta voidaan kuitenkin pitää merkittävänä, koska 95 % Finnmarkin pinta-alasta on valtionmetsiä.

Myös Kanadassa monilla alueilla on edetty maa-oikeusvaatimusten käsittelyssä ja alkuperäisväestön asema on parantunut. Esimerkiksi Nunavut-alue on nykyään inuittien vahvasti hallitsema. Maa-oikeuskysymyksissä eteneminen vaatii pitkiä neuvotteluja ja poliittista tahtoa, mutta mahdotonta se ei ole.

Suomessa maa-oikeuskysymyksen ratkaisun täytyy olla sellainen, että se on sekä saamelais-

ten että alueen muun väestön hyväksyttävissä. Ratkaisun täytyy perustua tosiasioihin, kuten historiallisiin maanomistusoloihin ja pätevään nykytilan arviointiin. Ratkaisun löytymisen kannalta on myös välttämätöntä, että monin paikoin tullehtunut ilmapiiri saadaan lientymään ja löydetään uudelleen luottamus siihen, että maa-oikeuskysymyksen ratkaiseminen on hyvä asia koko alueen kannalta. Vaikka Suomen tilanteessa on omintakeisia piirteitä, kuten esimerkiksi luontaiselinkeinojen harjoittamisen yleisyys myös muun kuin saamelaisväestön keskuudessa, saamelaiskysymyksen peruspiirteet ovat kuitenkin aika tyypillisiä maa-oikeuskiistan elementtejä. Ainoa mahdollinen pysyvä ratkaisu on kansainvälisestäkin hyväksi todettu alkuperäiskansan aseman ja elinkeinonharjoittamisen vahvistaminen.

YK:n alkuperäiskansojen vuosikymmenen päättyi vuonna 2004. Vuosikymmenen teemaksi oli valittu kumppanuus toiminnassa, mikä varmasti-kin kuvaa hyvin sitä, mihin saamelaispolitiikan pitää tähdätä. Näin vuosikymmenen päättymisen jälkeenkin saamelaisten oikeuksia ja elinoloja tulee kehittää kumppanuuden hengessä niin, että saamelaisten vaatimukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin neuvotteluiden käynnistämiseksi saamelaisväestön, Lapin kuntien ja muiden asianosaisten kanssa, että saamelaisten maa-oikeuskysymykseen löydetään tyydyttävä ratkaisu ja Suomi voi ratifioida ILO:n yleissopimuksen nro 169.

Helsingissä 7 päivänä joulukuuta 2005

Anni Sinnemäki /vihr
Rosa Meriläinen /vihr
Kirsi Ojansuu /vihr
Heidi Hautala /vihr

Erkki Pulliainen /vihr
Ulla Anttila /vihr
Oras Tynkkynen /vihr
Janina Andersson /vihr

TPA 111/2005 vp — Anni Sinnemäki /vihr ym.

Jyrki Kasvi /vihr
Osmo Soininvaara /vihr

Tuija Brax /vihr
Irina Krohn /vihr