

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
19/2014 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

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä joulukuuta 2014 lähettäessään 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) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Camilla Busck-Nielsen ja lainsäädäntösihteeri Charlotta von Troil, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Krista Oinonen, ulkoasiainministeriö
- hallitusneuvos Liisa Heinonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- puheenjohtaja Klemetti Näkkäläjärvi ja I varapuheenjohtaja Tiina Sanila-Aikio, saamelaiskäräjät

- yhdenvertaisuusvaltuutettu Eva Biaudet, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- ylitarkastaja Hanna Välimaa, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- kunnanjohtaja Mikko Kärnä, Enontekiön kunta
- tutkija, yhteiskuntatieteiden tohtori Tanja Joona, Lapin yliopisto
- puheenjohtaja Anu Avaskari, Inarinsaamelaiset ry
- varapuheenjohtaja Tuomas Keskitalo, Metsä-, kalastaja- ja tunturisaamelaiset ry
- varapuheenjohtaja Pekka Aikio, Suomen Porosaamelaiset ry
- ILO-asiantuntija Lee Swepston.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet:

- Inarin kunta
- Utsjoen kunta
- Lapin liitto
- Kaivosteollisuus ry
- Kolttien kyläkokous
- Lapin kauppakamari
- Suomen saamelaisnuoret ry
- Marru Kraft
- professori Martin Scheinin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan vuoden 1989 yleissopimuksen (jäljempänä ILO 169-sopimus tai sopimus). Esityksen mukaan sopimus koskee Suomessa saamelaista alkuperäiskansaa. Esitys lähtee siitä, että Suomen lainsäädäntö lähtökohtaisesti täyttää jo nykyisellään sopimuksen velvoitteet. Metsähallituksesta annettua lakia ehdotetaan kuitenkin muutettavaksi siten, että siihen otetaan säännökset saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta valtion maa- ja vesialueiden hoitoa ja käyttöä koskevasta suunnittelusta ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta.

Valiokunta on käsitellyt asiaa oman toimialansa osalta keskittyen esityksen yhdenvertaisuus ja tasa-arvokysymyksiin, joiden se katsoo olevan merkityksellisiä asian arvioinnissa.

Yleissopimuksen merkitys

Valiokunta tukee saamelaisten jo perustuslaissa turvatun kulttuuri-itsehallinnon edelleen kehittämistä ja pitää tärkeänä, että saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaan kielteensä ja kulttuuriaan vahvistetaan. Valiokunta pitää tärkeänä lisätä sellaisia toimia, jotka vahvistavat saamelaisten kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen säilymistä elinvoimaisena ja joilla saamelaisen alkuperäiskansan kulttuurinen monimuotoisuus huomioidaan nykyistä paremmin (TyVL 12/2014 vp).

Valiokunta toteaa, että sopimus on ainoa kansainvälinen alkuperäiskansojen oikeuksia nimenomaisesti koskeva yleissopimus ja tavoitteen ratifiointista on kirjattu Alexander Stubbin hallitusohjelmaan. Kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti Suomi on sitoutunut aktiivisesti toimeenpanemaan ja valvomaan saamelaisten oikeuksien toteutumista lainsäädännössä, hallinnossa ja käytännön toiminna. Asiantuntijakuule-

misissa on esitetty, että sopimuksen ratifiointi olisi omiaan vahvistamaan kansallista sitoutumista alkuperäiskansaoikeuksien edistämiseen ja lisäämään Suomen uskottavuutta alkuperäiskansojen oikeuksien edistäjänä. Sopimuksen ratifiointi on noussut säännönmukaisesti esille kansainvälisten valvontaelinten ja muiden ihmisoikeusmekanismien kanssa käydyissä vuoropuheluissa. Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille myös se, että ILO-sopimuksien täytäntöönpanon seurantaa koskevat mekanismit täydentäisivät kansallisia keinoja arvioida saamelaisia koskevien toimenpiteiden sukupuolivaikutuksia ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa käytännön toimenpitein.

Yhdenvertaisuus ja osallistumisoikeudet

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ILO 169 -sopimuksen 1 artiklan tarkoituksena on määritellä ne kansat, joita sopimuksessa suojellaan, mutta sopimus itsessään ei sisällä alkupe-
räis- tai heimokansaan kuuluvan henkilön määritelmää. Vaikka määritelmästä on annettu ILO:n puitteissa tulkintaohjeita, ILO:n piirissä tai muutoin kansainvälisessä oikeudessa ei ole hyväksytty muodollista määritelmää alkuperäiskansaan kuuluvasta henkilöstä. Sopimuksen ratifioineet valtiot ovatkin päätyneet kansallisista erityispiirteistä johtuen erilaisiin ratkaisuihin. Asiantuntijakuulemisissa on kuitenkin täsmennetty, että kansalliset ratkaisut on toteutettava sopimusvelvoitteiden asettamissa puitteissa, eikä ketään ryhmää saa perusteettomasti sulkea soveltamisalan ulkopuolelle.

Valiokunta toteaa, että sopimuksen keskeisenä tarkoituksena on saattaa alkuperäis- ja heimokansojen oikeudet samalle tasolle muun väestön kanssa ja varmistaa, että alkuperäis- ja heimokansat voivat nauttia täysimääräisesti ihmis- ja perusoikeuksista ilman esteitä ja syrjintää sekä osallistua sellaisten asioiden valmisteluun, jotka voivat vaikuttaa välittömästi niihin. Valiokunta arvioi, että edellä kuvattu yhdenvertaisuuden vaatimus ja osallistumisoikeudet ovat sopi-

muksen avainmääräyksiä ja sopimuksen kaikkia määräyksiä on tulkittava näiden periaatteiden valossa. Valiokunta pitääkin keskeisenä sopimuksen ratifiointiedellytysten kannalta sen varmistamista, että kaikille saamelaisryhmille ja saamelaisen kotiseutualueen saamelaisille on taattava oikeuksiin pääsy ja yhdenvertaiset mahdollisuudet nauttia alkuperäiskansan jäsenenä vähemmistölle kuuluvista oikeuksista ja vähemmistöille suunnatuista palveluista ja oikeuksien heikentämiskiellosta. Toteutettavat toimet eivät myöskään saa heikentää nk. statuksettomien saamelaiden asemaa ja mahdollisuuksia elää ja toimia yhdenvertaisin lähtökohdin etnisenä ryhmänä osana alkuperäisväestöä, vaalia kulttuuriperintöä ja harjoittaa perinteisiä elinkeinoja yhdenvertaisista lähtökohdista (TyVL 12/2014 vp).

Valiokunta pitää kysymystä henkilöllisen soveltamisalan objektiivisesta, ennustettavasta ja johdonmukaisesta määrittelystä keskeisimpänä arvioidessa ILO 169 -sopimuksen ratifiointiedellytyksiä. Valiokunta toteaa, että kansallisessa valtiosopimusten voimaansaattamiskäytännöissä on perinteisesti lähdetty siitä, että kansallinen lainsäädäntö on saatettava aineelliselta sisällöltään sopimuksen vaatimuksia vastaavaksi ennen sopimukseen sitoutumista. Valiokunta muistuttaa myös, että Suomen sitoutuessa ratifioinnin myötä ILO 169 -sopimukseen, tulevat myös ILO:n määräaikauskertomusjärjestelmä ja erityismenettelyt, kuten kantelu ja valitus, sovellettaviksi Suomen toimintaan. Näissä menettelyissä muodostetut ILO:n kannat (huomautukset, selvityspyynnöt, suositukset) eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta ne ilmaisevat muille sopimusosapuolille ILO:n tulkinnan sopimusvelvoitteiden kansallisen täytäntöönpanon tilasta. Mikäli näissä menettelyissä ILO:n tulkinta sopimusvelvoitteista poikkeaisi hallituksen esityksessä esitetystä ja nämä tulkinnat päätettäisiin panna kansallisesti täytäntöön, sopimuksen taloudelliset ja muut vaikutukset voisivat olla esityksessä esitetyistä poikkeavia.

Lopuksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ILO 169 -sopimuksen henkilöllinen soveltamisala on kytketty saamelaiskäräjälain 3 §:n saamelaisen määritel-

mään ja näin tosiasiallisesti myös saamelaiskäräjien 3 §:ää koskevaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevaan soveltamiskäytäntöön. Valiokunta toteaa, että kysymys on kansallisesta ratkaisusta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällaista velvoitetta ei voida johtaa suoraan ILO 169 -sopimuksesta, eikä sopimus myöskään aseta esteitä määritellä sopimuksen kansallista henkilöllistä soveltamisalaa muulla tavoin. Hallituksen esityksessä ei käsitellä tätä kysymystä. Esityksessä ei myöskään oteta kantaa siihen, miten ja millaisessa menettelyssä ILO 169 -sopimukseen perustuviin oikeuksiin pääsy voidaan tällaisissa tilanteissa taata ja järjestää.

Saamelaiskäräjälain muutos

Valiokunta toteaa, että saamelaiskäräjälain muutosesitys (HE 167/2014 vp), joka sisältää myös ehdotuksen saamelaismääritelmän muutokseksi, on parhaillaan eduskunnassa käsiteltävänä. Valiokunta on asiassa perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa (TyVL 12/2014 vp) kiinnittänyt huomiota asiantuntijakuulemisissa esitettyihin näkemyksiin siitä, että vaaliluetteloon kuulumista on käytännössä pidetty virallisena osoituksena etnisestä saamelaisuudesta, ja katsonut, että saamelaiskäräjillä on suuri vastuu soveltaa lakia sen tarkoitusta vastaavalla tavalla saamelaiskulttuurin moninaisuus aidosti ja johdonmukaisesti huomioiden. Valiokunta pitää tärkeänä, että saamelaiskäräjälain soveltamista ja siihen perustuvia käytänteitä seurataan ja tämän arvioinnin perusteella saamelaiskäräjälakia edelleen kehitetään ottaen huomioon valiokunnan edellä esitetyt näkemykset.

Sopimuksen 14 artiklaa koskeva selitys

Esityksessä todetaan, että Suomen on tarkoitus antaa sopimuksen ratifiointiasiakirjojen liitteenä selitys (declaration) yleissopimuksen 14 artiklan täytäntöönpanon pohjaksi Suomessa. Sopimuksen 14 artiklan 1 kohdan mukaan alkupe- räis- ja heimokansoille on tunnustettava omistus- ja hallinto-oikeudet niihin maihin, joilla ne perinteisesti asuvat. Artiklan mukaan hallitus-

ten on lisäksi toteutettava toimenpiteet, joilla turvataan näiden kansojen oikeus käyttää maita, jotka eivät ole yksinomaan niiden asuttamia, mutta joita ne ovat perinteisesti voineet käyttää toimeentulonsa hankkimiseen ja perinteiseen toimintaansa. Artiklan 2 kohdassa puolestaan todetaan, että hallitusten on tarvittaessa toteutettava toimet, joilla määritellään alkuperäis- ja heimokansojen perinteisesti asuttamat maat.

Hallituksen esityksen perusteluissa lähdetään siitä, että 14 artiklasta ei seuraa muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön (s. 37—44). Hallituksen esitykseen kirjatun selitysosion keskeinen sisältö on se, että Suomi katsoo, että saamelaisen kotiseutualueella olevien yksityisten ja valtion maa- ja vesialueiden omistus-, hallintatai käyttöoikeuksiin ei ole tarpeen puuttua yleis-sopimuksen täytäntöönpanon johdosta. Valiokunta pitää tulkintaa perusteltuna. Vuosisatojen myötä saamelaiset ja muu väestö ovat saamelaisten kotiseutualueella ja vanhojen Lapin kylien alueella yhteiskunnallisista ja maantieteellisistä syistä asuttaneet osin samoja alueita ja harjoittaneet samoja elinkeinoja. Valiokunta kiinnittää kuitenkin perustuslakivaliokunnan huomiota selityksen oikeudellisen luonteen tulkinnanvaraisuuteen. Koska ILO-sopimusten osalta ei ole mahdollista tehdä varaumia, jolla sopimusosapuolet supistavat yksipuolisesti omaa sitoutumistaan sopimusvelvoitteisiin, valiokunta arvioi, että selityksen keskeisin arvo on siinä, että se ilmentää Suomen hallituksen tulkintaa 14 artiklan edellyttämistä kansallisista toimista ja artiklan vaikutuksista paikallisiin olosuhteisiin. Selityksestä käy myös ilmi, että istuvat saamelaiskäräjät ovat sitoutuneet tähän tulkintaan. Selityksen ei sen sijaan voida katsoa oikeudellisesti sitovan muita sopimusosapuolia.

Valiokunta kiinnittää perustuslakivaliokunnan huomiota myös selitykseen sisältyviin saamelaiskulttuuria koskeviin mainintoihin. Selityksen mukaan Suomessa on kolme saamen kieltä ja kulttuurimuotoa: inarin-, koltan- ja pohjoissaamen kieli- ja kulttuuriryhmää (s. 86/II). Ottaen huomioon edellä saamelaiskulttuurin monimuotoisuudesta esitetty valiokunta katsoo, ettei selitystekstiä tältä osin voida tulkita tyhjentä-

väksi luetteloksi niistä ryhmistä, joihin ILO 169 -sopimuksen voidaan katsoa soveltuvan. Valiokunta on edellä mainitussa saamelaiskäräjälakia koskeneessa lausunnossa pitänyt tärkeänä, että saamelaisen määritelmä nauttii saamelaisväestön ja saamelaisten kotiseutualueella asuvan muun väestön mahdollisimman laajaa hyväksyntää ja yhteisymmärrystä. Rajanveto-ongelmia ja vastakkainasettelua eri ryhmien välillä ja sisällä tulisi välttää, erilaisia intressejä ja saamelaiskulttuurin monimuotoisuus tunnistaa (TyVL 12/2014 vp). Valiokunta pitää tärkeänä, että näitä periaatteita seurataan myös ILO 169 -sopimuksen osalta. Ottaen huomioon valiokunnan edellä saamelaiskulttuurin monimuotoisuudesta ja tämän kulttuurimuodon edistämisen tarkeydestä esittämät huomiot valiokunta katsoo lisäksi, että kaikille saamelaisille on turvattava pääsy kansallisesta tai ILO 169 -sopimuksesta johdettuihin oikeuksiin, kuten oikeuteen saamenkieliseen päivähoittoon, opetukseen ja muihin palveluihin, yhdenvertaisin lähtökohdin menettelyissä, jotka perustuvat objektiivisuuden, johdonmukaisuuden ja ennakoitavuuden periaatteille.

Sopimuksen täytäntöönpanon seuranta

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen yleisperusteluissa kuvataan kattavasti ILO:n määräaikaishavaintimenettelyä ja muita sopimusvelvoitteiden noudattamisen seurantaa koskevia menettelyjä (s. 10/II—11/II). Valiokunta on edellä käsitellyt ILO:n keinoja arvioida kansallista täytäntöönpanoa ja näiden keinojen mahdollisia vaikutuksia sopimuksen täytäntöönpanoa koskeviin kansallisiin ratkaisuihin. Valiokunta kiinnittää lisäksi perustuslakivaliokunnan huomiota siihen, että kolmikantayhteistyöhön perustuvassa ILO-järjestelmässä alkuperäiskansoilla ei ole oikeutta osallistua suoraan jäsenvaltioiden määräaikaishavaintien käsittelyyn tai olla osallisena erityismenettelyihin perustuvissa valvontamekanismeissa. ILO-järjestelmä ei kuitenkaan aseta esteitä sille, että alkuperäiskansan tosiasiallisista osallistumismahdollisuuksista päätetään kansallisin järjestelyin. Hallituksen esi-

tyksessä tuodaan esille Norjan käytäntö, jossa saamelaiskäräjien kommentit liitetään määräaikaisraporttiin osaksi, mutta esityksessä ei oteta suoraan kantaa siihen, minkälainen järjestely Suomessa olisi asianmukainen turvaamaan saamelaisten vaikutusmahdollisuudet. Valiokunta pitää tärkeänä, että perustuslakivaliokunta arvioi myös tätä kysymystä ottaen huomioon valiokunnan edellä esittämät huomiot saamelaiskulttuurin monimuotoisuudesta ja sopimuksen vaatimukset yhdenvertaisuudesta.

Ruotsinkielisen käännöksen puutteet

Valiokunta kiinnittää perustuslakivaliokunnan huomiota hallituksen esityksen ruotsinkieliseen versioon liitetyn sopimustekstin ruotsinnoksen

selkeisiin puutteisiin. Koska vain ILO 169 -sopimuksen englannin- ja ranskankieliset versiot ovat alkuperäisiä ja todistusvoimaisia, puutteet eivät vaikuta yleissopimuksen tulkintaan ja siitä johdettuihin velvoitteisiin. Valiokunta pitää kuitenkin välttämättömänä, että nämä puutteet korjataan ennen yleissopimuksen ratifiointia niin, että suomen- ja ruotsinkieliset käännökset vastaavat toisiaan.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tarja Filatov /sd
vpj. Anne-Mari Virolainen /kok (osittain)
jäs. Anna Kontula /vas
Laila Koskela /kesk
Jari Lindström /ps
Eeva-Maria Maijala /kesk
Lea Mäkipää /ps
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd

Elisabeth Naucclér /r
Mikael Palola /kok (osittain)
Terhi Peltokorpi /kesk
Kristiina Salonen /sd
Arto Satonen /kok (osittain)
Eero Suutari /kok
Katja Taimela /sd (osittain)
Jani Toivola /vihr (osittain)
Maria Tolppanen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallituksen esityksen tarkoituksena on, että eduskunta hyväksyisi itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen. Kyseinen sopimus pyrkii monella eri tapaa sekä säätämään, turvaamaan että tunnustamaan alkuperäis- ja heimokansojen omistus- ja hallintaoikeudet esimerkiksi niihin maihin, joilla he ovat perinteisesti olleet sekä asuneet. Samalla kyseinen yleissopimus ottaa kantaa myös heimo- ja alkuperäiskansojen työhönottoon, työehtoihin sekä moniin muihin yleisiin perus- ja sosiaaliturvaan kuuluviin asioihin. Tämän lisäksi sopimukseen ja sen hyväksymiseen liittyen metsähallituksesta ehdotettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä huomioidaan yleisesti saamelaiskulttuurin heikentämiskiellot.

Perussuomalaisten mielestä kyseinen sopimus aiheuttaa suuren periaatteellisen ongelman, sillä toteutuessaan se avaa tavallaan uudenlaisen päätöksentekokulttuuriin maassamme (ns. blankettilainsäädäntö). Tämä tarkoittaa sitä, että laki astuisi sellaisenaan suoraan voimaan. Emme valiokuntaryhmänä pidä tätä suotavana kehitysuuntauksena, sillä tällainen toimintatapa on aiheuttanut muualla sen, että alkuperäiskansalle kuuluvia oikeuksia on ryhdytty selvittämään erilaisten kansainvälisten prosessien kautta. Tällä sopimuksella antaisimme jälleen kerran jonkun toisen päättää omista asioistamme.

Sekä eduskuntaryhmämme että valiokuntaryhmämme mielestä ongelma on siinä, että nykyisenkaltaisessa tilanteessa samankokoiset, mutta eri saamelaiskansaryhmät (kolttasaamelaiset vs. inarinsaamelaiset), ovat eriarvoisessa asemassa vedenkäyttö- ja maankäyttöoikeuk-

sien suhteen. Tämä ei ole mielestämme sosiaalisesti, lainsäädännöllisesti, eikä varsinkaan tasa-arvon kannalta kestävä tilanne.

Lisäksi valiokuntaryhmämme haluaa edelleen kiinnittää huomiota myös siihen, että saamelaismääritelmään, samoin kuin saamelaiskäräjien vaaliluetteloihin liittyvät ongelmallisuudet ovat suuria, jotta sopimuksia voitaisiin perussuomalaisen eduskuntaryhmän mielestä allekirjoittaa tässä tilanteessa. Mielestämme on tärkeätä varmistaa, että myös ne henkilöt, jotka eivät ole merkittynä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, mutta jotka tästä huolimatta täyttävät ILO-169 yleissopimuksen artiklan 1 kriteerit, voivat nauttia sopimuksen edellyttämästä suojelusta. Sopimuksen hyväksyminen ilman, että selvitetään muiden muassa maa- ja metsätalouden ja sopimuksen vaikutusten lisäksi ainakin inarilaiseen alkuperäiskansaan liittyvät kysymykset, ei ole mahdollista.

Lopuksi toteamme vielä, että isossa tilannekuvassa sopimuksen (ml. metsähallituksesta annettu laki) sisältö ja siitä päättäminen tulee jatkossa määritellä työryhmätyöskentelyn kautta. Edellä olevien syiden johdosta valiokuntaryhmämme katsoo, että ILO -sopimuksen ratifiointia koskeva esitys tulisi palauttaa uuteen valmisteluun, koska ratifioinnin vaikutuksia Suomessa ei ole selvitetty riittävästi. Monet ongelmista ovat vielä ratkaisematta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17 päivänä helmikuuta 2015

Jari Lindström /ps
Lea Mäkipää /ps
Maria Tolppanen /ps.