

99 KYSYMYSTÄ JA VASTAUSTA ILO 169 –SOPIMUKSESTA

© Vähemmistövaltuutettu

taitto: Kopijyvä Oy, 2014

Sisällys

Vähemmistövaltuutettu Eva Biaudet'n alkusanat	9
I. Yleistä tietoa Kansainvälisestä työjärjestöstä (ILO).....	11
1. Mikä on ILO?	11
2. Kuinka monta jäsenvaltiota ILOssa on?	11
3. Kuuluuko Suomi ILOhon?.....	11
4. Kuka päättää ILOssa?	11
5. Mitä ILO tekee?	11
6. Kuinka monta sopimusta ILOlla on?.....	11
7. Kuka valvoo, miten ILO:n sopimuksia sovelletaan?	12
II. ILO:n toiminta alkuperäiskansoihin liittyvien kysymysten parissa	13
8. Miksi ILO on työskennellyt alkuperäiskansoihin liittyvien kysymysten parissa?	13
9. Miksi yleissopimuksesta nro 107 luovuttiin?	13
10. Onko ILO 107 -sopimus edelleen oikeudellisesti sitova?.....	14
11. Onko Suomi ratifioinut yleissopimuksen nro 107?.....	14
12. Onko ILOlla muita alkuperäis- ja heimokansoille tärkeitä yleissopimuksia?.....	14
III. ILO 169 -sopimus lyhyesti: yleinen tarkoitus ja tavoitteet	15
13. Mikä on ILO 169 -sopimus?.....	15
14. Kuinka monta valtiota on liittynyt ILO 169 -sopimukseen?	15
15. Ovatko Pohjoismaat ratifioineet ILO 169 -sopimuksen?	15
16. Kuinka Kataisen hallitus suhtautuu ILO 169 -sopimukseen?.....	15
17. Mitä alkuperäiskansalla tarkoitetaan? Mitä ryhmiä ILO 169 -sopimuksella on tarkoitus suojella?	15
18. Mikä on ILO 169 -sopimuksen tarkoitus?.....	15
19. Onko ILO 169 -sopimus käännetty suomeksi?	16
20. ILO 169 -sopimus on vuodelta 1989. Eikö se ole nykytilanteessa vanhentunut?	16
21. Onko ILO 169 -sopimus yhtä olennainen kaikkien maiden ja kaikkien alkuperäiskansojen kannalta?.....	16
22. Mitä ILO 169 -sopimus sisältää?	17

23. ILO 169 -sopimus edellyttää erityisiä toimenpiteitä, jotta alkuperäiskansat saavuttaisivat yhdenvertaisen aseman. Eikö se syrji muita?.....	17
24. Ovatko ILO 169 -sopimuksen kaikki määräykset yhtä tärkeitä?.....	17
25. Onko todennäköistä, että sopimuksen soveltaminen aiheuttaa lisäkustannuksia Suomelle?....	17

IV. ILO 169 -sopimuksen asiasisältö 18

26. Mitä ryhmiä voidaan pitää alkuperäiskansoina ILO 169 -sopimuksen mukaan?.....	18
27. Eikö alkuperäiskansaksi lasketa vain niitä, jotka olivat ensimmäisenä tietyllä alueella?.....	18
28. Kuinka paljon maailmassa on alkuperäiskansoja?.....	19
29. Ketkä lasketaan alkuperäiskansaksi Suomessa?.....	19
30. Kuka on saamelainen Suomessa?.....	19
31. Onko saamelaiskäräjälakityöryhmä ehdottanut muutoksia saamelaismääritelmään?.....	19
32. Onko Suomen nykyinen saamelaismääritelmä ILO 169 -sopimuksen kriteerien mukainen? ...	20
33. Mikä on ollut saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmän tarkoitus?.....	20
34. Määrittelevätkö Ruotsi ja Norja saamelaisen samalla tavoin kuin Suomi?.....	20
35. Kuinka paljon Suomessa on saamelaisia?.....	20
36. Kuka edustaa saamelaisia Suomessa?.....	21
37. Onko saamelaisia myös muissa maissa kuin Suomessa?.....	21
38. ILO -sopimus koskee myös heimokansoja (tribal peoples). Mitä ovat heimokansat?.....	21
39. Onko ILO- sopimuksen tarkoittamia heimokansoja Suomessa?.....	22
40. Koskeeko ILO 169 -sopimus koko maata vai vain saamelaisten kotiseutualueita?.....	22
41. Sopimus edellyttää erityistoimenpiteitä saamelaisten elämäntavan ja kulttuurin säilyttämiseksi. Mitä erityistoimenpiteet voivat merkitä Suomen kannalta?.....	22
42. Antaako ILO 169 -sopimus saamelaisille veto-oikeuden?.....	22
43. Onko ILO 169 -sopimuksessa vaatimuksia siitä, milloin neuvotteluja tulee käydä?.....	23
44. Asettaako ILO 169 -sopimus ehtoja tai sääntöjä neuvotteluille?.....	23
45. Ovatko neuvottelut alkuperäiskansojen kanssa yhtä tärkeitä kaikissa asioissa?.....	24
46. Merkitseekö ILO 169 -sopimus sitä, että saamelaisten ei enää tarvitse noudattaa Suomen lakeja?.....	25
47. Miksi ILO 169 -sopimuksen mukaan muiden rangaistusmuotojen kuin vankeusrangaistuksen pitäisi olla ensisijaisia määrittäessä rangaistuksia alkuperäiskansojen jäsenille?.....	25
48. Miten Norjassa on omaksuttu periaate, jonka mukaan alkuperäiskansojen rangaistusmenetelmät tulisi ottaa huomioon ja muiden rangaistusmuotojen kuin vankeusrangaistuksen tulisi olla ensisijaisia?.....	25
49. Miksi maa ja alkuperäiskansojen maa-oikeudet ovat niin tärkeä osa ILO 169 -sopimusta? ...	26
50. Mitä maalla tarkoitetaan?.....	26
51. Johtaako ILO 169 -sopimuksen maa-oikeuksiin liittyvien määräysten soveltaminen konflikteihin?.....	26
52. Miksi maa on niin tärkeä saamelaisille?.....	26

53. Onko tällä hetkellä saamelaisten ja yksityisten maanomistajien välillä konkreettisia eturistiriitoja maanomistuksesta Suomessa?	27
54. Miksi juuri maahan liittyvistä määräyksistä on keskusteltu niin paljon?.....	27
55. ILO 169 -sopimuksen mukaan Suomen tulee tunnustaa saamelaisten maa- oikeudet. Mitä se tarkoittaa?.....	27
56. Onko maa- oikeuksille asetettu vähimmäistaso?.....	28
57. Onko Suomen ratkaistava maakysymys ennen ILO 169 -sopimuksen ratifiointia?.....	28
58. Norja ratifioi ILO 169 -sopimuksen ensimmäisenä maana vuonna 1990. Kuinka Norja on ratkaissut maakysymyksen?.....	28
59. Voiko Suomi ottaa mallia Norjasta?.....	29
60. Mitä Suomen aluetta saamelaisten maa- oikeudet koskevat?.....	29
61. Kuka omistaa saamelaisten kotiseutualueella olevat maat?.....	29
62. Miten Suomen tulee käytännössä menetellä saamelaisten maa- oikeuksien tunnustamiseksi ja suojelemiseksi?	29
63. Tuleeko saamelaisista maiden uusia omistajia, jos Suomi ratifioi ILO 169 -sopimuksen?	30
64. Jaetaanko maat saamelaisille?	30
65. Joutuvatko muut väestöryhmät kuin saamelaiset muuttamaan pois kodeistaan ja Lapista, jos Suomi ratifioi ILO 169 sopimus?.....	30
66. Heikentääkö sopimuksen ratifiointi saamelaisten kotiseutualan muiden asukkaiden oikeuksia?	31
67. Voiko ILO toimia tuomioistuimena ja vaatia, että Suomi antaa tietyt maa-alueet saamelaisille?	31
68. Onko Suomen perustettava erityistuomioistuinta saamelaisten maa- oikeuksien ratkaisemiseksi?	31
69. Kuka vastaa mahdollisista oikeudenkäyntikuluista?	32
70. Onko saamelaisilla omistusoikeus kaikkiin heidän alueellaan oleviin luonnonvaroihin? Eikö kaikkien luonnonvarojen luovuttaminen saamelaisille ole Suomelle erittäin kannattamatonta?.....	32
71. Onko olemassa jokin tietty malli, miten saamelaiset pääsevät osallisiksi hyödyntämisen tuottamista voitoista? Kuinka suuri osuus voitoista saamelaisilla on oikeus saada?.....	32
72. Mitä ILO 169 -sopimuksessa tarkoitetaan luonnonvaroilla? Onko saamelaisilla oikeus osallistua vain mineraalivarojen hyödyntämiseen?.....	33
73. Onko saamelaisten oikeus osallistua alueidensa luonnonvarojen käyttöön, hallintaan ja s uojeluun riippuvainen maa- oikeuksien laajuuden ja sisällön määrittämisestä?	33
74. ILO 169 -sopimuksessa mainitaan alkuperäiskansojen kannalta tarkoituksenmukaisten koulutusohjelmien merkitys. Eivätkö Suomen nykyiset koulutusohjelmat ole sellaisenaan riittävän tarkoituksenmukaisia saamelaisten kannalta?	34
75. Miksi vain saamelaisille tulee antaa lisätukea heidän perinteisiä elinkeinojaan varten, jos myös muut suomalaiset harjoittavat näitä elinkeinoja?	34
76. Mitä saamelaisten elinkeinojen lisätuki voi merkitä Suomen kannalta?	34
77. Mitä ILO 169 -sopimuksessa todetaan saamelaisten terveyspalveluista?.....	35

78. Tuleeko saamelaisista sairaampia, jos he eivät saa heidän kielensä ja kulttuurinsa huomioon ottavaa hoitoa?	35
79. Miksi ILO 169 -sopimuksessa korostetaan oikeutta koulutukseen? Eikö saamelaisilla ole jo nyt samanlainen oikeus koulutukseen kuin muillakin suomalaisilla?	36
80. Miksi koulutus on niin tärkeää saamelaisille?	36
81. Antaako ILO 169 -sopimus saamelaisille oikeuden määrätä itse koulutuksestaan?	36
82. Koskevatko ILO 169 -sopimuksen koulutukseen liittyvät määräykset vain saamelaisia, vai hyödyttävätkö ne myös muita?	37
83. Mitä ILO 169 -sopimuksessa todetaan saamen kielistä?	37
84. Mikä on saamen kielten tilanne Suomessa nykyään?	37
85. Onko saamen kielten tilannetta selvitetty Suomessa viime aikoina?	38
86. Eikö saamelaisten kansalliskielten taito kärsi, jos he keskittyvät vain oman kielensä oppimiseen?	38
87. Miten ILO 169 -sopimuksessa otetaan huomioon, että saamelaiset ovat neljässä eri maassa elävä kansa?	38
88. Onko jo tehty aloitteita saamelaisten rajat ylittävän yhteistyön helpottamiseksi?	38
89. Kenen tehtävä on varmistaa, että ILO 169 -sopimusta sovelletaan Suomessa?	39

V. ILO 169 -sopimuksen ratifiointi ja täytäntöönpanon valvonta40

90. Voivatko valtiot tehdä varauksia ILO 169 -sopimuksen ratifiointiin yhteydessä?	40
91. Kuinka paljon ILO 169 -sopimuksen soveltamisessa on tulkinnanvaraa?	40
92. Kuinka kauan ILO 169 -sopimus sitoo valtioita?	40
93. Voiko ILO ottaa kantaa ennen ratifiointia syntyneisiin Suomen lakeihin ja käytäntöihin? Voiko ILO ottaa kantaa esimerkiksi vanhoihin maoikeustapauksiin?	40
94. Milloin ILO 169 -sopimus tulee voimaan Suomessa?	41
95. Kuka valvoo, miten ILO 169 -sopimusta sovelletaan?	41
96. Saavatko myös alkuperäiskansat raportoida ILOlle?	41
97. Voivatko saamelaiset kannella ILOlle, jos he katsovat, että Suomi ei sovellata ILO 169 -sopimusta tyydyttävällä tavalla?	41
98. Voivatko saamelaiset kannella suoraan ILOlle, vai onko heidän käännyttävä jonkin muun tahon puoleen?	42
99. Milloin Suomi ratifioi ILO 169 -sopimuksen?	42

Liite I: ILO C169, Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 1989 (No. 169) (Entry into force: 05 Sep 1991)43

PART I. GENERAL POLICY44

PART II. LAND48

PART III. RECRUITMENT AND CONDITIONS OF EMPLOYMENT.....51

PART IV. VOCATIONAL TRAINING, HANDICRAFTS AND RURAL INDUSTRIES.....52

PART V. SOCIAL SECURITY AND HEALTH53

PART VI. EDUCATION AND MEANS OF COMMUNICATION.....53

PART VII. CONTACTS AND CO-OPERATION ACROSS BORDERS55

PART VIII. ADMINISTRATION55

PART IX. GENERAL PROVISIONS.....56

PART X. FINAL PROVISIONS.....56

Vähemmistövaltuutettu Eva Biaudet'n alkusanat

Pääministeri Kataisen hallituksen tavoitteena on ratifioida Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimus itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoista (ILO 169 -sopimus).¹ ILO hyväksyi sopimuksen jo vuonna 1989, ja Suomessa on keskusteltu sen mahdollisesta ratifiointista jo 25 vuoden ajan.

Tapaamisissani poliitikoiden, virkamiesten ja yksityishenkilöiden kanssa olen havainnut, että ILO 169 -sopimuksen ratifiointiin ja sen vaikutuksiin liittyy epätietoisuutta, itse sopimuksesta ja sen tarkoituksesta. Tämä julkaisu, joka sisältää 99 tavallista kysymystä ja vastausta on toivottavasti omiaan parantamaan tilannetta ja voi parhaimmillaan olla avuksi ratifiointista käytävässä keskustelussa. Olen vakuuttunut siitä, että tieto hälventää myös aiheettomia pelkoja siitä, että sopimuksella pyritäisiin parantamaan saamelaiden asemaa viemällä muilta heidän oikeuksiaan. Syvempi tietoisuus sopimuksesta edistää myös eri osapuolien mahdollisuuksia käydä ratifiointista asiallista keskustelua.

Miksi ILO 169 -sopimukseen liittyminen on niin tärkeää? Suomi on sitoutunut moniin keskeisiin yleissopimuksiin, joiden tavoitteena on vähemmistöjen suojeleminen. Nykyisessä lainsäädännössämme on tärkeitä säädöksiä, joilla pyritään turvaamaan saamelaiden oikeudet. Jotkut niistä, kuten kielilainsäädäntö on hyvinkin edistysellisiä. Saamelaiden oikeuksien kokonaisvaltainen suojeleminen Suomen alkuperäiskansana ei kuitenkaan ole täysin toteutunut. ILO 169 -sopimuksen ratifiointi voisi edistää kokonaisvaltaista suojeleminen ja turvata saamelaisen kulttuurin ja elämäntavan säilymistä niin Suomessa kuin neljän valtion alueella elävänä kansana. Minusta se, miten yhteiskunta kohtelee vähemmistöjään, kertoo paljon siitä, miten yhteiskunta voi. Kun vähemmistöt kokevat olevansa yhdenvertaisessa asemassa eivätkä koe oikeutensa olevan uhattuja, niin heidän kulttuurinsa voi vahvistua ja kehittyä vuorovaikutuksessa muiden kanssa. Se on omansa kulttuuri ja samalla yksi suomalaisen kulttuurin arvokas osa.

On toivottavaa, että Suomi mahdollisen pian hyväksyy sopimuksen, jonka laatimisessa se on ollut mukana ja joka on tärkeä saamelaisille. Sopimuksen ratifiointi on poliittisesti tärkeä kannanotto, joka viestii siitä, että alkuperäiskansojen oikeudet eivät ole tärkeitä pelkästään muualla maailmassa, vaan Suomi suojelee myös omaa alkuperäiskansaansa – saamelaisia – ja heidän oikeuksiaan. Lisäksi ratifiointi tarjoaa Suomelle hyvät edellytykset jatkaa meneillään olevaa pohjoismaisen saamelaissopimuksen valmistelutöitä.

Suomi osallistui alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan YK:n julistuksen² laatimiseen ja hyväksyi sen vuonna 2007. Siten valtio on poliittisesti sitoutunut aktiivisesti toimeenpanemaan ja valvomaan saamelaiden oikeuksien toteutumista lainsäädännössä, hal-

1 International Labour Organization, C169: Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 1989 (No. 169).

2 United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, General Assembly Resolution 61/295, Annex

linnon päätöksissä ja myös käytännössä Suomessa. ILO 169 -sopimuksen ratifiointi tukee tätä työtä.

On syytä todeta, että joitakin osilta Suomi jo täyttää ILO 169 -sopimuksen ratifiointiedellytykset. Ratkaisematta ovat erityisesti maa-oikeus- ja luonnonvara-asiat. Vähemmistövaltuutetun näkemys on, että ILO 169 -sopimuksen ratifioinnin lisäksi tai siitä riippumatta, olisi tarpeellista pohtia saamelaisten oikeuksien sekä elinvoimaisen saamelaisten kulttuurin ja elinvoimaisten elinkeinojen säilymistä käytännössä. Suomella on kaikki edellytykset olla ihmisoikeuspolitiikan edelläkävijä myös oman alkuperäiskansamme elinvoimaisuuden turvaamisessa.

ILO 169 on laaja sopimus, joka koskee monia osa-alueita. Kaikki sopimuksen artiklat ovat tärkeitä, mutta olen päättänyt keskittyä tässä niihin sopimuksen määräyksiin, jotka ovat synnyttäneet runsaasti keskustelua ja väärinkäsityksiä Suomessa. Määräykset liittyvät positiiviseen erityiskohteluun, neuvottelujen ja osallistumisen laajuuteen sekä saamelaisten maa-oikeuksiin ja luonnonvaroja koskeviin oikeuksiin. Näihin aiheisiin liittyvien monien kysymysten ja vastausten lisäksi pyrin käsittelemään myös yleisempiä määräyksiä, jotka koskevat esimerkiksi koulutusta, rajat ylittävää yhteistyötä ja perinteisiä elinkeinoja. Aiheet on jäsennetty pitkälti samalla tavoin kuin sopimuksessa.

ILO 169 -sopimuksen tarkoituksena ei ole antaa saamelaisille uusia tai erityisiä oikeuksia vaan pikemminkin myöntää saamelaisten tarpeet sekä yksilöinä että kansana ja taata heille samat oikeudet, jotka muulla väestöllä jo on. Yksi sopimuksen keskeisistä tavoitteista on luoda menettelyjä ja mekanismeja, joiden avulla saamelaiset saavat äänensä kuuluviin, sekä saada aikaan valtion, saamelaisten ja muiden osapuolten välistä vuoropuhelua. Sopimus ei anna selviä vastauksia tai ratkaisuja, vaan se toimii puitteina sille, miten saamelaisten oikeudet – oikeudet, jotka muilla ryhmillä jo on – voidaan turvata.

Haluan erityisesti kiittää avustajani Tove Holmströmiä tämän Q & A:n perusteellisesta valmistelusta. Kiitoksen ansaitsee myös vähemmistövaltuutetun toimiston henkilöstö, joka on ammattitaidollaan tukenut vähemmistövaltuutetun tehtävää.

Eva Biaudet

Vähemmistövaltuutettu ja YK:n alkuperäiskansojen pysyvän foorumin jäsen (2011–2013)
Helsingissä, helmikuussa 2014.

1. Yleistä tietoa Kansainvälisestä työjärjestöstä (ILO)

1. Mikä on ILO?

Kansainvälinen työjärjestö (International Labour Organization, ILO) on yksi YK:n monista erityisjärjestöistä. ILO perustettiin vuonna 1919 silloisen Kansainliiton alaisuuteen, ja se on siitä lähtien tehnyt työtä köyhyyden torjumiseksi sekä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja inhimillisten työehtojen edistämiseksi. Järjestö sai [Nobelin rauhanpalkinnon](#) vuonna 1969.

2. Kuinka monta jäsenvaltiota ILOssa on?

ILOssa on tällä hetkellä (v. 2013) 185 jäsenvaltiota.

3. Kuuluuko Suomi ILOhon?

Suomi liittyi ILO:n jäseneksi vuonna 1920.

4. Kuka päättää ILOssa?

ILO on rakenteeltaan ainutlaatuinen YK:n järjestö, sillä hallitusten lisäksi siinä ovat edustettuina myös työmarkkinaosapuolet. ILO:n perustana on kolmikantajärjestelmä, jossa hallitusten, työnantajajärjestöjen ja työntekijäjärjestöjen edustajat osallistuvat järjestön työhön ja päätöksentekoon tasavertaisina.

5. Mitä ILO tekee?

ILO:n tärkeimpiä tehtäviä on laatia kansainvälisiä sopimuksia (yleissopimuksia), joissa määritetään eri alojen vähimmäisvaatimukset, sekä valvoa niiden noudattamista. ILO antaa hallituksille ja muille osapuolille suosituksia ja teknisiä neuvoja yleissopimuksissa määritettyjen vaatimusten täytäntöönpanosta.

6. Kuinka monta sopimusta ILOlla on?

Tähän mennessä ILO on laatinut ja hyväksynyt yhteensä 189 yleissopimusta, jotka koskevat useita aihealueita, muun muassa pakkotyön ja lapsityövoiman kieltoa, yhdenvertaista kohtelua, syrjintää ja alkuperäiskansojen oikeuksia.

7. Kuka valvoo, miten ILO:n sopimuksia sovelletaan?

Yleissopimusten soveltamista niihin sitoutuneissa maissa käsittelee riippumaton asiantuntijakomitea.³ Yleissopimukset ja ratifioitujen sopimusten soveltamista koskevat suositukset käsittelee ja hyväksyy ILO:n kansainvälinen työkonferenssi, joka on järjestön ylin päättävä elin. Sopimusten soveltamista valvotaan niiden raporttien perusteella, joita sopimusten noudattamiseen sitoutuneet jäsenvaltiot toimittavat ILOlle, sekä työmarkkinaosapuolten ja YK:n järjestöjen antamien tietojen perusteella.

3 ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR

II. ILO:n toiminta alkuperäiskansoihin liittyvien kysymysten parissa

8. Miksi ILO on työskennellyt alkuperäiskansoihin liittyvien kysymysten parissa?

ILO selvitti alkuperäiskansojen tilannetta jo vuonna 1921. Tuolloin taustana olivat alkuperäiskansojen huonot työolot Euroopan suurvaltojen hallitsemilla siirtomaa-alueilla. Vuonna 1930 laaditun yleissopimuksen nro 29⁴ tavoitteena oli lopettaa alkuperäiskansojen laajamittainen hyväksikäyttö halpana työvoimana sekä turvata niiden oikeus hyväksyttäviin työoloihin. Toisen maailmansodan päätyttyä ILO alkoi selvittää alkuperäiskansojen asemaa paitsi työntekijöinä myös erillisinä kansoina ja laati alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen nro 107.⁵ Sopimus valmisteltiin yhteistyössä muiden YK:n järjestöjen⁶ kanssa ja hyväksyttiin vuonna 1957 koko YK-järjestelmän nimissä. Kyseessä oli ensimmäinen ja ainoa erityisesti alkuperäis- ja heimokansoja koskeva kansainvälinen sopimus. Yleissopimus nro 107 oli voimassa vuoteen 1989 saakka, jolloin se korvattiin yleissopimuksella nro 169.

9. Miksi yleissopimuksesta nro 107 luovuttiin?

Yleissopimus nro 107 perustui tuolle ajalle tyypilliseen käsitykseen, jonka mukaan alkuperäiskansat tulisi sulauttaa valtaväestöön ja valtioiden tulisi päättää alkuperäiskansojen kehityksestä. Alkuperäiskansat ympäri maailmaa kyseenalaistivat tämän käsityksen. Vuonna 1986 ILO:n asettama asiantuntijakomitea totesi, että ”käsitys, jonka mukaan alkuperäiskansat tulisi sulauttaa valtaväestöön, on vanhentunut ja tällaisen periaatteen soveltaminen on haitallista nykymaailmassa.”⁷ ILO muokkasi yleissopimusta nro 107 perusteellisesti, ja tuloksena oli uusi yleissopimus nro 169, jonka tavoitteena on turvata alkuperäiskansojen oikeudet ja mahdollisuudet elää erillisinä kansoina.

4 ILO Convention C029 concerning Forced or Compulsory Labour (Forced Labour Convention), 1930 (No. 029)

5 ILO Convention C107 concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries (Indigenous and tribal populations Convention), 1957 (No. 107)

6 Yleissopimuksen nro 107 (ja myöhemmin myös yleissopimuksen nro 169) valmisteluun osallistuivat muun muassa YK:n kasvatustiede- ja kulttuurijärjestö (UNESCO), YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö (FAO) ja Maailman terveysjärjestö (WHO). Niillä oli tärkeä osa myös sopimuksen täytäntöönpanon valvonnassa.

7 Programme to Promote ILO Convention No. 169 (PRO 169), International Standards Department, Handbook for ILO Tripartite Constituents: Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169; 2013, 4.

10. Onko ILO 107 -sopimus edelleen oikeudellisesti sitova?

Sopimus ei ole enää ratifioitavissa, mutta se sitoo edelleen maita, jotka ovat ratifioineet sen eivätkä ole vielä irtautuneet siitä tai ratifioineet ILO 169 -sopimusta.⁸

11. Onko Suomi ratifioinut yleissopimuksen nro 107?

Ei, Suomi ei ole ratifioinut ILO 107 -sopimusta.

12. Onko ILOlla muita alkuperäis- ja heimokansoille tärkeitä yleissopimuksia?

ILO 169 on tähän mennessä ainoa ILO:n sopimus, joka koskee erityisesti alkuperäis- ja heimokansojen oikeuksia. ILO on kuitenkin hyväksynyt muita alkuperäiskansoille tärkeitä sopimuksia, muun muassa yleissopimuksen nro 111 (yleissopimus työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvasta syrjinnästä). Suomi ratifioi yleissopimuksen nro 111 vuonna 1970. Sopimuksen täytäntöönpanoa valvova ILO:n asiantuntijakomitea on antanut valvontansa yhteydessä Suomelle suosituksia, jotka koskevat saamelaisia – Suomen alkuperäiskansaa – ja saamelaisten oikeutta harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.⁹

8 Angola, Bangladesh, Belgia, Dominikaaninen tasavalta, Egypti, El Salvador, Ghana, Guinea-Bissau, Haiti, Intia, Irak, Kuuba, Malawi, Pakistan, Panama, Syyria ja Tunisia. Näissä maissa yleissopimuksella nro 107 voidaan vielä taata alkuperäis- ja heimokansoille tiettyjen vähimmäisvaatimusten täytyminen. ILO on kuitenkin kehottanut näitä 17:aa maata ratifioimaan ILO 169 -sopimuksen.

9 ILO Committee of Experts, 2012 Direct Request, Convention No. 111, Finland: Access to traditional occupation of the Sami people.

III. ILO 169 -sopimus lyhyesti: yleinen tarkoitus ja tavoitteet

13. Mikä on ILO 169 -sopimus?

ILO 169 -sopimus on kansainvälinen yleissopimus alkuperäiskansojen oikeuksista. Kyseessä on tähän mennessä ainoa oikeudellisesti sitova sopimus, jossa määrätään erityisesti alkuperäiskansojen oikeuksia koskevista vähimmäisvaatimuksista. ILO hyväksyi sopimuksen vuonna 1989, ja se tuli voimaan vuonna 1991. Sopimuksen englannin- ja ranskankieliset versiot ovat todistusvoimaisia.

14. Kuinka monta valtiota on liittynyt ILO 169 -sopimukseen?

Tähän mennessä (v. 2013) 22 valtiota on ratifioinut sopimuksen. Viimeksi sen ratifioi Keski-Afrikan tasavalta (elokuussa 2010).

15. Ovatko Pohjoismaat ratifioineet ILO 169 -sopimuksen?

Pohjoismaista Norja (1990) ja Tanska (1996) ovat ratifioineet sopimuksen.

16. Kuinka Kataisen hallitus suhtautuu ILO 169 -sopimukseen?

Kataisen hallituksen tavoitteena on hallituskauden aikana ratifioida ILO:n alkuperäiskansoja koskeva yleissopimus 169.¹⁰ ILO 169 -sopimuksen ratifiointi on kirjattu tavoitteena myös Suomen kansalliseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan 2012–2013 sekä Suomen arktiseen strategiaan (2013).

17. Mitä alkuperäiskansalla tarkoitetaan? Mitä ryhmiä ILO 169 -sopimuksella on tarkoitus suojella?

Kansainvälisellä tasolla ei ole hyväksytty muodollista alkuperäiskansan määritelmää. Sekä alkuperäiskansat että hallitukset ovat kuitenkin olleet yhtä mieltä siitä, että kansainvälinen määritelmä ei ole tarpeen, koska maailman alkuperäiskansat eivät ole homogeeninen ryhmä. Sen sijaan on sovittu tietyistä alkuperäiskansojen yleisistä tunnusmerkeistä. Nämä tunnusmerkit käyvät ilmi ILO 169 -sopimuksesta.

18. Mikä on ILO 169 -sopimuksen tarkoitus?

Sopimuksen tavoitteena on korjata alkuperäiskansoihin kohdistuvien aikaisempien su-lauttamis- ja yhdistämissuunnitelmien kielteiset seuraukset. Jo sopimuksen johdannosta

¹⁰ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, 22.6.2011, s. 20.

käy ilmi, että alkuperäiskansoilla on oikeus säilyttää elämäntapansa, kieltensä ja identiteettinsä kansana. Alkuperäiskansoilla on oikeus hallita kehitystään omilla ehdoillaan. Valtioiden on tunnustettava alkuperäiskansojen pyrkimykset hallita itse omia instituutioitaan ja kehitystään ja tuettava tätä työtä aktiivisesti. Sopimuksen yleisenä tavoitteena on myös luoda menettelyjä, joiden avulla alkuperäiskansat saavat äänensä kuuluviin, sekä saada aikaan alkuperäiskansojen ja muiden osapuolten välistä vuoropuhelua.

19. Onko ILO 169 -sopimus käännetty suomeksi?

Kyllä, sopimus käännettiin suomeksi vuonna 1990. Samaan aikaan eduskunnassa keskusteltiin, voisiko Suomi liittyä sopimukseen. Suomenkielistä käännöstä tarkistetaan parhaillaan saamelaiskäräjien ja ulkoasiainministeriön pyynnöstä muun muassa siksi, että tietyt aiemmassa käännöksessä käytetyt termit ovat vanhentuneita tai ne on käännetty väärin.

20. ILO 169 -sopimus on vuodelta 1989. Eikö se ole nykytilanteessa vanhentunut?

Sen jälkeen kun sopimus hyväksyttiin vuonna 1989, alkuperäiskansojen oikeuksista on käyty keskustelua kansainvälisessä oikeudessa. YK:n yleiskokous hyväksyi syyskuussa 2007 alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva YK:n julistuksen. Julistuksella vahvistetaan ILO 169 -sopimuksessa määritettyjen periaatteiden merkitys. Suomi on hyväksynyt julistuksen, jonka artiklat määrittelevät alkuperäiskansojen oikeudet ehkä jopa vahvemmin kuin ILO 169. Siten Suomi on jo poliittisesti sitoutunut aktiivisesti toimeenpanemaan ja valvomaan saamelaisten oikeuksien toteutumista Suomessa. ILO 169 -sopimuksessa todetaan, että yleissopimuksella ei saa heikentää alkuperäiskansojen oikeuksia ja etuja, jotka perustuvat muihin yleissopimuksiin, suosituksiin, kansainvälisiin asiakirjoihin taikka kansallisiin säädöksiin, päätöksiin, tapoihin tai sopimuksiin.¹¹

21. Onko ILO 169 -sopimus yhtä olennainen kaikkien maiden ja kaikkien alkuperäiskansojen kannalta?

ILO 169 -sopimuksen on tarkoitus koskea hyvin erilaisten maiden alkuperäiskansoja, jotka elävät hyvin erilaisissa poliittisissa, sosiaalisissa ja taloudellisissa oloissa. On tärkeää korostaa, että sopimus muodostaa puitteet kaikkien alkuperäiskansojen perusvapauksien ja -oikeuksien turvaamiselle riippumatta siitä, missä tai millaisissa oloissa ne elävät. Sopimus on siis yhtä tärkeä Suomen saamelaisille kuin esimerkiksi Meksikon intiaaneille.

¹¹ ILO 169 -sopimuksen 35 artikla: "The application of the provisions of this Convention shall not adversely affect rights and benefits of the peoples concerned pursuant to other Conventions and Recommendations, international instruments, treaties, or national laws, awards, customs or agreements." Katso myös ILO:n peruskirjan 19 artiklan 8 kohta: "In no case shall the adoption of any Convention or Recommendation by the Conference, or the ratification of any Convention by any Member, be deemed to affect any law, award, custom or agreement which ensures more favorable conditions to the workers concerned than those provided for in the Convention or Recommendation."

22. Mitä ILO 169 -sopimus sisältää?

Sopimuksessa on 34 keskeistä artiklaa, jotka on ryhmitelty aiheittain yleisten periaatteiden mukaisesti: maaoikeudet; työhönotto ja työehdot; ammattikoulutus, käsityöammatit ja maaseudun teollisuus; sosiaaliturva ja terveydenhuolto; koulutus ja viestintävälineet; yhteydenpito ja yhteistyö rajojen yli. Sopimuksen johdannossa esitetään sopimuksen yleinen tarkoitus. Sillä on merkitystä koko sopimuksen tulkinnan kannalta.

23. ILO 169 -sopimus edellyttää erityisiä toimenpiteitä, jotta alkuperäiskansat saavuttaisivat yhdenvertaisen aseman. Eikö se syrji muita?

Sopimuksen lähtökohtana on, että alkuperäiskansoille on taattava samat oikeudet ja mahdollisuudet, jotka muilla kansalaisilla jo on. Jotta alkuperäiskansat olisivat yhdenvertaisia valtaväestön kanssa ja jotta aiemmin harjoitetun sulauttamispolitiikan kielteiset vaikutukset alkuperäiskansoihin voitaisiin korjata, tarvitaan paitsi syrjinnän kieltäviä sääntöjä myös erityisiä toimenpiteitä. Tällaisten toimenpiteiden ei pidä katsoa syrjivän muita kansalaisia vaan tunnustavan alkuperäiskansojen omaleimaisuuden ja erityistarpeet. Tämä on asia, josta ILO on erityisesti muistuttanut.¹² Lisäksi Suomen yhdenvertaisuuslaki antaa mahdollisuuden positiiviseen erityiskohteluun tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi syrjinnästä johtuvien haittojen vähentämiseksi.¹³

24. Ovatko ILO 169 -sopimuksen kaikki määräykset yhtä tärkeitä?

Kaikki sopimuksen artiklat ovat tärkeitä, mutta tietyillä artikloilla on erityistä merkitystä sopimuksen käytännön soveltamisessa. ILO:n asiantuntijakomitea on huomauttanut useaan otteeseen, että 6 ja 7 artiklat ovat keskeisiä sopimuksen tulkinnan ja käytännön soveltamisen kannalta. Näissä artikloissa on tärkeitä määräyksiä, joiden avulla varmistetaan, että alkuperäiskansoilla on todelliset mahdollisuudet vaikuttaa omaan elämänsä liittyviin kysymyksiin sekä hallita omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kehitystään – mikä on sopimuksen tavoite.

25. Onko todennäköistä, että sopimuksen soveltaminen aiheuttaa lisäkustannuksia Suomelle?

ILO 169 -sopimuksessa ei määrätä, millaisia resursseja kriteerien täyttäminen vaatii. Eri maat ovat soveltaneet sopimusta eri tavoin, ja kustannukset määräytyvät sen mukaan, miten sitä sovelletaan.

¹² Katso esimerkiksi ILO 111 -sopimuksen (Suomi ratifioinut vuonna 1970) 5 artiklan 1 kohta: "Special measures of protection or assistance provided in other Conventions or Recommendations adopted by the International Labour Conference shall not be deemed to be discriminatory."

¹³ Yhdenvertaisuuslaissa (20. 1. 2004/21) säädetään nimenomaisesti, että positiivista erityiskohtelua ei pidetä syrjintänä muita kohtaan (katso 7 §: Eriolaisen kohtelun oikeuttamisperusteet (14.11.2008/690)).

IV. ILO 169 -sopimuksen asiasisältö

ILO 169 -sopimuksella edellytetään ennen kaikkea alkuperäiskansojen oikeuksia turvaavien menettelytapojen ja rakenteiden luomista. Sopimuksen yleisenä tavoitteena on, että alkuperäiskansat, tässä tapauksessa saamelaiset, voivat itse määrätä omasta tulevaisuudestaan. Saamelaisille on varmistettava todelliset mahdollisuudet vaikuttaa kaikkiin heitä koskeviin kysymyksiin.

Yleiset periaatteet

26. Mitä ryhmiä voidaan pitää alkuperäiskansoina ILO 169 -sopimuksen mukaan?

Alkuperäiskansoilla tarkoitetaan itsenäisissä maissa eläviä kansoja, joita voidaan pitää alkuperäiskansoina, koska ne polveutuvat väestöryhmistä, jotka maan valloituksen tai asuttamisen tai nykyisten valtionrajojen muodostumisen aikaan asuivat maassa (tai maahan nykyään kuuluvalla maantieteellisellä alueella). Alkuperäiskansat ovat oikeudellisesta asemastaan riippumatta säilyttäneet kokonaan tai osittain omat sosiaaliset, kulttuuriset ja poliittiset instituutionsa.¹⁴ Keskeisenä kriteerinä sille, keitä voidaan pitää alkuperäiskansana, on sopimuksen 1 artiklassa mainittujen yleisten tunnusmerkkien lisäksi se, että kyseinen ryhmä pitää itse itseään alkuperäiskansana.¹⁵ Tärkeä alkuperäiskansakäsitteeseen liittyvä näkökohta on myös se, että kansalla on läheiset siteet perinteisiin maa-alueisiinsa ja luonnonvaroihinsa ja että ne ovat heidän elämäntapansa perusta.

27. Eikö alkuperäiskansaksi lasketa vain niitä, jotka olivat ensimmäisenä tietyllä alueella?

Tietyn maan valtaväestö ei ole alkuperäiskansa pelkästään, koska se on asunut samalla alueella aikojen alusta ja koska se on omaleimainen verrattuna naapurimaiden kansoihin. Olennaista on kulttuurinen jatkuvuus sosiaalisen elämän, elinkeinojen, kielen ja ulkoisten tunnusmerkkien (mm. vaatetus) tasolla. Alkuperäiskansa on alkuperäiskansa sillä alueella, missä heidän omaleimainen kulttuurinsa on syntynyt, kehittynyt ja vallinnut.¹⁶ ILO 169 -sopimuksen alkuperäiskansakäsite perustuu myös relaatioon: alkuperäiskansa on alkuperäiskansa suhteessa valtaväestöön ja valtaväestön hallitsemaan valtioon. Jos ILO 169 -sopimukseen liittynyt valtio on ollut epävarma siitä, mihin kyseisen maan ryhmiin sopimusta on sovellettava (siis ketkä voidaan määritellä alkuperäiskansaksi kyseisessä maassa), ILO:n asiantuntijakomitea on antanut valtiolle ohjeita ja neuvoja.

¹⁴ ILO 169 -sopimuksen 1 artiklan 1 alakohdan b alakohta, vapaa käänös.

¹⁵ ILO 169 -sopimuksen 1 artiklan 2 kohta.

¹⁶ Professori Martin Scheinin lausunto koskien ILO 169 -sopimuksen ratifiointia ja toteuttamista Suomessa, 02/2013, 4.

28. Kuinka paljon maailmassa on alkuperäiskansoja?

Maailmassa arvioidaan olevan yli 5 000 alkuperäiskansaa. Niihin kuuluu yhteensä 370 miljoonaa ihmistä, jotka edustavat arviolta viittä prosenttia maailman koko väestöstä.

29. Ketkä lasketaan alkuperäiskansaksi Suomessa?

Saamelaiset ovat Suomen alkuperäiskansa. Saamelaiset täyttävät kaikki ILO -sopimuksessa esitetyt alkuperäiskansan tunnusmerkit. Saamelaiset asuvat yleisesti ottaen samalla alueella kuin siihen aikaan, kun Norjan, Ruotsin ja Suomen väliset nykyiset valtionraajat määritettiin. He ovat säilyttäneet useita omia sosiaalisia, taloudellisia, kulttuurisia ja poliittisia instituutioitaan, ja he pitävät itse itseään alkuperäiskansana. Saamelaisten oikeudellisesta asemasta alkuperäiskansana säädetään Suomen perustuslaissa.¹⁷

30. Kuka on saamelainen Suomessa?

Suomen lainsäädännössä saamelainen määritellään saamelaiskäräjistä annetussa laissa.¹⁸ Sen mukaan saamelaisella tarkoitetaan henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena (itse-identifikaatio). Tämän lisäksi edellytetään, että yksi henkilön vanhemmista tai isovanhemmista on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään, tai että hän on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa tai että ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai olisi voitu merkitä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa. Oikeusministeriö asetti vuonna 2012 työryhmän selvittämään saamelaiskäräjistä annettua lakia ja ehdottamaan siihen muutoksia. Työryhmä, joka arvioi muun muassa saamelaismääritelmän muutostarvetta, jätti mietintönsä oikeusministerille 30.10.2013.¹⁹

31. Onko saamelaiskäräjälakityöryhmä ehdottanut muutoksia saamelaismääritelmään?

Kyllä, työryhmän jäsenet olivat yksimielisiä saamelaismääritelmän muutostarpeesta. Heidän mielestään määritelmää tulisi muuttaa niin, että henkilöä ei pidettäisi saamelaisena pelkästään maa-, veronkanto- tai henkikirjamerkintöjen perusteella. Kuten aieminkin, työryhmän ehdotus sisältää sekä subjektiivisia että objektiivisia kriteerejä (itse-identifikaatio, saamen kieli). Maa-, veronkanto- tai henkikirjaan merkitsemistä koskeva kriteeri on poistettu. Saamelaismääritelmään on ehdotuksessa lisätty, että saamelaisella

¹⁷ Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 17 §:n 3 momentti.

¹⁸ Laki saamelaiskäräjistä 974/1995.

¹⁹ Saamelaiskäräjälakityöryhmän mietintö, OM 55/2013, saatavilla kokonaisuudessaan osoitteissa http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1382513081296/Files/OMML_55_2013_METINTO_196_s.pdf

tarkoitettaisiin henkilöä, joka on maksanut sukuyhteisössään saamelaiskulttuurin ja ylläpitänyt yhteyttä siihen.²⁰

32. Onko Suomen nykyinen saamelaismääritelmä ILO 169 -sopimuksen kriteerien mukainen?

ILO 169 -sopimuksen ratifiointi ei suoraan velvoita Suomea muuttamaan nykyisessä saamelaiskäräjälaiissa olevaa saamelaisen määritelmää. On kuitenkin selvää, että sopimuksen valvontaelimet tulevat kiinnittämään huomiota siihen, kuinka Suomen lainsäädännössä määritellään sopimuksen kohde (saamelaiset), sekä hyväksyvätkö saamelaiset kyseisen määritelmän. Mikäli saamelaiskäräjät on tyytymätön nykyiseen määritelmään, tämä epäilemättä johtaisi kysymyksiin ja kritiikkiin sopimuksen valvontaelinten taholta.²¹

33. Mikä on ollut saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmän tarkoitus?

Saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmän ensisijaisena tarkoituksena on ollut ratkaista kenellä on äänioikeus saamelaiskäräjien vaaleissa.

34. Määrittelevätkö Ruotsi ja Norja saamelaisen samalla tavoin kuin Suomi?

Sekä Norjan että Ruotsin saamelaiskäräjiä koskevissa laeissa peruskriteerinä on se, että henkilö pitää itseään saamelaisena. Saamen kieli on tärkeä tunnusmerkki. Ruotsin saamelaiskäräjiä koskevan lain²² mukaan saamelaisella tarkoitetaan henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen, että hänellä on ollut saame kotikielenä tai jollakulla hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on ollut saame kotikielenä tai hänellä on vanhempi, joka on tai on ollut merkittynä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Norjan saamelaiskäräjiä koskeva laki²³ on Ruotsin mallin mukainen. Ainoana erona on, että se ulottuu yhden sukupolven pidemmälle. Norjan saamelaiskäräjiä koskevan lain mukaan saamelaisella tarkoitetaan henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena ja jolla on vanhempi, isovanhempi tai isoisovanhempi, jolla on ollut saame kotikielenä tai jonka on voitu katsoa olevan äänioikeutettu saamelaiskäräjien vaaleissa.

35. Kuinka paljon Suomessa on saamelaisia?

Suomessa arvioidaan olevan noin 10 000 saamelaista.²⁴ Suomessa puhutaan kolmea saamen kieltä: pohjoissaamea, inarinsaamea ja koltansaamea. Saamelaisia asuu koko maassa. Lähes 60 prosenttia Suomen saamelaisista asuu nykyään ns. saamelaisten

20 OM 55/2013, s. 17.

21 Professori Martin Scheinin lausunto koskien ILO 169 -sopimuksen ratifiointia ja toteuttamista Suomessa, 02/2013, 4.

22 Sametingslag (1992: 1433), 2 §.

23 LOV 1987-06-12 nr 56: Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold, 2-6 § Sametingets valgmanntall.

24 Vuoden 2011 saamelaiskäräjävaalien yhteydessä tehty tilasto.

kotiseutualueen (Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat sekä Sodankylän kunnassa sijaitseva Lapin paliskunnan alue) ulkopuolella. Ratifioinnin jälkeen ILO 169 -sopimus koskee kaikkia kolmea saamen kieliryhmää ja kaikkialla Suomessa asuvia saamelaisia.

36. Kuka edustaa saamelaisia Suomessa?

Saamelaiskäräjät on saamelaisten vaaleilla valittu elin. Saamelaiskäräjälain mukaan Suomen saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä.²⁵ Vaalit pidetään joka neljäs vuosi, viimeksi vuonna 2011. Saamelaiskäräjien lisäksi kolttien kyläkokous edustaa kolttasaamelaisia. Kolttien kyläkokous on kolttasaamelaisten asioita hoitava elin, joka käsittelee esimerkiksi esitykset ja lausunnot kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevissa asioissa.²⁶ ILO:n asiantuntijakomitea on erityisesti korostanut, että sopimusta sovellettaessa on kehitettävä menettelytavat, joissa neuvotellaan niiden instituutioiden tai järjestöjen kanssa, jotka oikeasti edustavat kyseessä olevaa alkuperäiskansaa. Jos näin ei ole tapahtunut, niin neuvottelut eivät täytä ILO -sopimuksen kriteerejä.²⁷

37. Onko saamelaisia myös muissa maissa kuin Suomessa?

Saamelaiset ovat alkuperäiskansa, joka asuu neljän valtion alueella: Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Venäjällä. Näissä maissa arvioidaan asuvan yhteensä noin 80 000 saamelaista (noin 20 000 Ruotsissa, noin 2 000 Venäjällä, 10 000 Suomessa ja 50 000 Norjassa). Huomattakoon, että Suomen lisäksi myös Ruotsi ja Norja ovat vahvistaneet saamelaisten olevan alkuperäiskansa. Sekä Norjassa että Ruotsissa saamelaisia edustavat omat saamelaiskäräjät. Suomen, Ruotsin ja Norjan saamelaiskäräjät tekevät yhteistyötä Saamelaisessa parlamentarisessa neuvostossa, jossa ovat mukana myös Venäjän saamelaisjärjestöt erillissopimuksen kautta. ILO 169 -sopimusta sovellettaessa saamelaiset ovat Suomessa yksi alkuperäiskansa, riippumatta siitä, ovatko jotkut saamelaiset suvut aikanaan siirtyneet Suomeen tämän päivän rajojen yli.²⁸

38. ILO -sopimus koskee myös heimokansoja (tribal peoples). Mitä ovat heimokansat?

ILO 169 -sopimus ei koske pelkästään alkuperäiskansoja vaan myös heimokansoja (tribal peoples). Heimokansoilla tarkoitetaan itsenäisissä maissa eläviä kansoja, jotka eroavat maan muusta väestöstä sosiaalisten, kulttuuristen ja taloudellisten olojensa

25 Laki Saamelaiskäräjistä 17/7 1995/974, 6 § Saamelaisten edustaminen

26 Katso 24.2.1995/253 Kolttalaki, luku 8, pykälä 44.

27 ILO Governing body, 282nd session, November 2001, Representation under article 24 of the ILO Constitution, Ecuador, GB.282/14/2, para 44: "If an appropriate consultation process is not developed with the indigenous and tribal institutions or organizations that are truly representative of the communities affected, the resulting consultations will not comply with the requirements of the Convention."

28 Professori Martin Scheinin lausunto koskien ILO 169 -sopimuksen ratifiointia ja toteuttamista Suomessa, 02/2013, 4.

puolesta ja joiden asema määräytyy kokonaan tai osittain niiden omien tapojen tai perinteiden tai erityislainsäädännön mukaan.²⁹ Myös sillä, että kyseinen heimokansa pitää itse itseään heimokansana, on keskeinen merkitys. ILO- sopimuksessa ei erotella heimokansojen ja alkuperäiskansojen oikeuksia, vaan niillä on sopimuksen mukaan samat vapaudet ja oikeudet.

39. Onko ILO- sopimuksen tarkoittamia heimokansoja Suomessa?

Ei, ILO 169 -sopimus viittaa esimerkiksi Afrikan nomadiheimoihin. Heimokansakäsitettä käytetään nykyisin harvoin. Esimerkiksi alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan YK:n julistuksessa (2007) puhutaan vain alkuperäiskansoista.

40. Koskeeko ILO 169 -sopimus koko maata vai vain saamelaisten kotiseutualuetta?

Sopimus koskee koko maata, kun Suomi ratifioi sen. Saamelaisten oikeuksia maahan ja luonnonvaroihin koskevat määräykset rajoittuvat kuitenkin siihen maantieteelliseen alueeseen, jota saamelaiset ovat perinteisesti asuttaneet ja käyttäneet. Suomen tulee määrittää tämän alueen laajuus yhdessä saamelaiskäräjien kanssa.

41. Sopimus edellyttää erityistoimenpiteitä saamelaisten elämäntavan ja kulttuurin säilyttämiseksi. Mitä erityistoimenpiteet voivat merkitä Suomen kannalta?

Kun Suomi ratifioi ILO 169 -sopimuksen, hallituksen velvollisuutena on yhdessä saamelaiskäräjien kanssa suunnitella ja panna täytäntöön erityissitoumuksia, joilla turvataan saamelaisten oikeus elämäntapansa ja kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen heidän omilla ehdoillaan. Erityissitoumuksia tarvitaan, jotta Suomi voi täyttää ILO 169 -sopimuksen vaatimukset tyydyttävällä tavalla. Käytännössä erityissitoumukset voivat merkitä sitä, että nykyiset lait, asetukset ja menettelyt saamelaisten elinehtojen kannalta tärkeillä aloilla³⁰ tarkastetaan ja korjataan tarpeen mukaan. Erityissitoumuksiin kuuluu myös se, että sopimuksen soveltamisen koordinointia, käytännön toteutusta ja valvontaa varten on mekanismeja ja että saamelaisille taataan oikeus osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon. On tärkeää, että hallitus sekä saamelaiset ja saamelaisten vaaleilla valitsema saamelaiskäräjät selvittävät yhdessä saamelaisten tarpeet ja varmistavat niiden täyttämisen.

42. Antaako ILO 169 -sopimus saamelaisille veto-oikeuden?

Ei, sopimus ei anna saamelaisille veto-oikeutta päätöksenteossa. Sopimus antaa saamelaisille kuitenkin nykyistä laajemman oikeuden osallistua ja aidon mahdollisuuden vaikuttaa päätöksentekoon niissä asioissa, joilla voi olla vaikutusta heihin. Osallistumi-

²⁹ ILO 169 -sopimuksen 1 artiklan 1 kohdan a alakohta., vapaa käänös.

³⁰ Tällaisia lakeja voivat olla esimerkiksi poronhoitolaki, kalastuslaki, metsästyslaki, metsähallitusta koskeva laki ja kaivoslaki.

nen ja neuvotteleminen ovat koko sopimuksen läpäiseviä aivan keskeisiä periaatteita. Neuvottelut on käytävä vilpittömin mielin tavoitteena päästä yhteisymmärrykseen. Sopimuksen 6 ja 7 artikloissa korostetaan alkuperäiskansojen osallistumisoikeutta ja aitoa mahdollisuutta vaikuttaa päätöksiin, jotka vaikuttavat heihin ja heidän kulttuureihinsa. Näillä artikloilla on keskeinen merkitys sopimuksen muiden määräysten soveltamisessa.

Alkuperäiskansojen oikeuksien ja toiveiden huomioon ottaminen laeissa, asetuksissa ja menettelyissä luo hyvät edellytykset yhteisymmärryksen saavuttamiselle. Käytävien neuvottelujen tavoitteena on oltava asioista sopiminen, mutta alkuperäiskansojen ei ole pakko antaa asioihin suostumustaan. Samalla on tärkeää korostaa, että vaikka alkuperäiskansat eivät saa veto-oikeutta, tehtävät päätökset eivät saa loukata heidän sopimuksella turvattuja oikeuksiaan, joihin kuuluvat muun muassa maa- ja metsäoikeudet.³¹

43. Onko ILO 169 -sopimuksessa vaatimuksia siitä, milloin neuvotteluja tulee käydä?

Saamelaisille on taattava todelliset mahdollisuudet osallistua tehokkaasti poliittisiin, hallinnollisiin ja lainvalmisteluprosesseihin sekä päätöksentekoon, joilla voi olla heihin välitön vaikutus. Saamelaisten kanssa on neuvoteltava järjestelmällisesti, ei vain satunnaisesti. ILO:n asiantuntijakomitea on painottanut erityisesti, että neuvottelut alkuperäiskansojen kanssa sekä päätöksentekoon osallistumisen varmistaminen ovat tärkeä osa erityissitoumuksia, jotka hallitusten on tehtävä turvatakseen alkuperäiskansojen oikeuden ylläpitää ja kehittää elämäntapaansa ja kulttuuriansa, siten kuin he itse haluavat.

44. Asettaako ILO 169 -sopimus ehtoja tai sääntöjä neuvotteluille?

Neuvotteluosapuolina on oltava valtio ja alkuperäiskansojen omat edustuselimet – Suomen tapauksessa saamelaiskäräjät sekä kolttien kyläkokous kolttasaamelaisia koskevissa asioissa. Jotta neuvottelumenettelyt olisivat mahdollisimman tehokkaita, on tärkeää, että Suomi arvioi niitä säännöllisesti yhdessä saamelaiskäräjien kanssa ja tekee niihin muutoksia tarpeen mukaan. Kaikki neuvottelut on käytävä vilpittömässä mielessä. Neuvottelujen tavoitteena on oltava yhteisymmärryksen saavuttaminen tai suostumus ehdotettuihin toimenpiteisiin.³²

31 Handbook: For ILO Tripartite Constituents. Understanding the C. 169, 2013, 16.

32 ILO 169, artikla 6.2

Neuvotteluvollisuudesta saatuja käytännön kokemuksia ILO 169 -sopimukseen sitoutuneissa valtioissa: Norja

Norjan suurkäräjät ja Norjan saamelaiskäräjät tekivät vuonna 2005 sopimuksen valtion viranomaisten ja saamelaiskäräjien välisistä neuvotteluista. Sopimuksessa määrätään, millaisissa tapauksissa ja olosuhteissa valtion viranomaisten on neuvoteltava saamelaiskäräjien ja tietyissä tapauksissa myös muiden saamelaisten osapuolten kanssa – ensisijaisesti asioissa, jotka koskevat suoraan saamelaisten elinkeinoja, kuten poronhoitoa. Saamelaisilla on oltava todelliset mahdollisuudet osallistua neuvotteluprosesseihin ja vaikuttaa päätöksiin. Neuvottelujen tavoitteena on oltava yksimielisyyden saavuttaminen. Sopimus ohjaa koko valtionhallintoa.³³

45. Ovatko neuvottelut alkuperäiskansojen kanssa yhtä tärkeitä kaikissa asioissa?

Alkuperäiskansojen kanssa on tärkeää neuvotella ILO 169 -sopimuksen yleisestä soveltamisesta sekä kaikista sellaisista asioista, joilla voi olla välitön vaikutus heihin. Sopimuksessa korostetaan kuitenkin erityisesti, että alkuperäiskansojen kanssa on neuvoteltava seuraavissa tapauksissa:³⁴ alkuperäiskansoihin mahdollisesti vaikuttavien lainvalmistelutai hallinnollisten toimien yhteydessä³⁵; ennen alkuperäiskansojen perinteisillä alueilla olevien mineraalivarojen tai muiden luonnonvarojen tutkimista ja hyödyntämistä³⁶; suunniteltaessa ja päätettäessä alkuperäiskansojen mahdollisesti välttämättömästä siirrosta alueilta, joilla he ovat perinteisesti asuneet³⁷; harkittaessa alkuperäiskansojen perinteisten ma-alueiden luovuttamista muille osapuolille³⁸; ennen erityisesti alkuperäiskansoille tarkoitettujen ammattikoulutusohjelmien laatimista ja toteuttamista³⁹; sellaisten toimien yhteydessä, jotka liittyvät alkuperäiskansojen mahdollisuuteen oppia kirjoittamaan ja lukemaan omia kieliään.⁴⁰ Nykyisen saamelaiskäräjälain mukaan saamelaiskäräjiä kuullaan näissä asioissa.⁴¹

33 Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, 2005.

34 ILO Indigenous and Tribal Peoples' Rights in Practice – a Guide to ILO Convention 169, 61

35 ILO 169 -sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohta.

36 ILO 169 -sopimuksen 15 artiklan 2 kohta.

37 ILO 169 -sopimuksen 16 artikla.

38 ILO 169 -sopimuksen 17 artikla.

39 ILO 169 -sopimuksen 22 artikla.

40 ILO 169 -sopimuksen 28 artikla.

41 Katso 17.7. 1995/974, Laki Saamelaiskäräjistä, 9 §, Neuvotteluvolvoite

46. Merkitseekö ILO 169 -sopimus sitä, että saamelaisten ei enää tarvitse noudattaa Suomen lakeja?

Sopimuksessa korostetaan, että alkuperäiskansojen tavat ja tapaoikeus tulee ottaa huomioon Suomen oikeusjärjestyksessä ja lainkäytössä. Tavat ja tapaoikeus eivät ole ensisijaisia kansalliseen lainsäädäntöön nähden,⁴² vaan ne toimivat pikemminkin yleisinä laintulkintasäätöinä, jotka selventävät, että saamelaisten tavat ja tapaoikeus on otettava huomioon yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti. Esimerkkinä periaatteen soveltamisesta Norjassa voidaan mainita, että Norjan korkein oikeus on ottanut paikalliset saamelaiset tavat huomioon saamelaisten maan- ja vesienkäyttöoikeutta koskevien päätösten perusteena. Myös Ruotsin korkein oikeus on käyttänyt saamelaista tapaoikeutta tuomioiden perusteena maaoikeustapauksissa, vaikka Ruotsi ei ole ratifioinut ILO 169 -sopimusta.

47. Miksi ILO 169 -sopimuksen mukaan muiden rangaistusmuotojen kuin vankeusrangaistuksen pitäisi olla ensisijaisia määrättäessä rangaistuksia alkuperäiskansojen jäsenille?

Sopimuksen mukaan alkuperäiskansojen perinteiset rangaistusmenetelmät tulee ottaa huomioon rangaistusta määrättäessä sikäli kuin nämä perinteiset menetelmät ovat sopu- soinnussa kansallisen oikeusjärjestelmän ja kansainvälisesti tunnustettujen ihmisoikeuksi- en kanssa. Sopimuksen mukaan muiden rangaistusmuotojen kuin vankeusrangaistuksen tulee olla etusijalla. Näiden määräysten tarkoituksen ymmärtämiseksi on tärkeää tuntea niiden tausta. Määräykset perustuvat siihen, että tiettyjen – etenkin Australiassa ja Kanadassa asuneiden – alkuperäiskansojen jäsenet eivät selviytyneet pitkään vankilaolois- sa, ja vankien itsemurhat olivat hyvin yleisiä. Sopimukseen liittyneet valtiot voivat siksi lievemmissä rikoksissa ottaa huomioon alkuperäiskansojen omat valvontamekanismit ja rangaistusmenetelmät itsemurhalukujen pienentämiseksi.

48. Miten Norjassa on omaksuttu periaate, jonka mukaan alkuperäiskansojen rangaistusmenetelmät tulisi ottaa huomioon ja muiden rangaistusmuotojen kuin vankeusrangaistuksen tulisi olla ensisijaisia?

Norjan raporteista ja Norjan saamelaiskäräjien ILOlle antamasta lausunnosta käy ilmi, että saamelaisilla ei ole kansallisista rikoslajeista poikkeavia perinteisiä rangaistusme- netelmiä.⁴³ Yhdessäkään rikosasiassa ei myöskään ole vedottu saamelaisiin tapoihin.

42 Tämä käy ilmi samansisältöisestä ehdotuksesta, joka hylättiin yleissopimusta edeltäneissä keskusteluissa; katso International Labour Conference Provisional Record Seventy-Fifth Session, Geneva, 1988, para. 17.

43 ILO, Direct Request (CEACR) – adopted 1995, published 82nd ILC session (1995), Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) – Norway (Ratification: 1990), para. 11.

Maa, alueet ja luonnonvarat

49. Miksi maa ja alkuperäiskansojen maa-alueet ovat niin tärkeä osa ILO 169 -sopimusta?

Sopimuksen lähtökohtana on, että alkuperäiskansat ovat omaleimaisia kansoja, joilla on oma kulttuuri, perinteet, instituutiot, historia, kieli ja arvot, ja että heidän elämäntapansa ja identiteettinsä kansana ovat heidän perinteisten maa-alueidensa ja luonnonvarojensa muovaamia ja läheisesti sidoksissa niihin. Alkuperäiskansojen maa-alueita koskevien määräysten tarkoituksena on turvata näiden kansojen taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen kehityksen perusta ja niiden selviytyminen erillisinä kansoina. Oikeus maahan on koko sopimuksen kattava teema.⁴⁴

50. Mitä maalla tarkoitetaan?

Sopimuksessa korostetaan, että käsitteellä "maa" tarkoitetaan siinä koko ympäristöä, jota saamelaiset ovat perinteisesti asuttaneet ja käyttäneet. Maahan kuuluvat siis maaperän lisäksi muun muassa metsät, joet, järvet, vuoret ja rannikkoalueet sekä maa-alueella olevat mineraali- ja luonnonvarat.⁴⁵

51. Johtaako ILO 169 -sopimuksen maa-alueisiin liittyvien määräysten soveltaminen konflikteihin?

Sopimuksen tavoitteena on luoda menettelyjä, joiden avulla alkuperäiskansat saavat äänensä kuuluviin, sekä saada aikaan alkuperäiskansojen ja muiden osapuolten välistä vuoropuhelua. Näin pyritään välttämään konfliktien syntymistä.⁴⁶

52. Miksi maa on niin tärkeä saamelaisille?

Saamelaisilla on pitkäaikaiset siteet perinteisiin maa-alueisiinsa ja luonnonvaroihinsa, ja saamelaisten kulttuuri on kiinteässä yhteydessä ja vuorovaikutuksessa luontoon.. Sopimuksen maahan liittyvien määräysten tarkoituksena on turvata saamelaisten taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen kehityksen perusta ja heidän selviytymisensä erillisenä kansana. Suomen tulee tunnustaa saamelaisten oikeus perinteisesti asuttamilleen ja käyttämilleen maille ja suojella tätä oikeutta. Saamelaisten maa-alueet ovat keskeinen edellytys saamelaisten kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen säilymiselle ja ovat

44 Maata, alueita ja luonnonvaroja korostetaan sopimuksen 4 artiklassa, 7 artiklan 1 ja 4 kohdissa sekä 14, 15, 16, 17, 18 ja 19 artikloissa.

45 ILO Indigenous and Tribal Peoples' Rights in Practice – a guide to ILO Convention No. 169, VII Land and Territories, 91

46 ILO:n asiantuntijakomitea on korostanut lausunnoissaan, että sopimuksen edellyttämä valtion ja alkuperäiskansan välinen vuoropuhelu voi estää konflikteja (katso esimerkiksi Committee of Experts, 76th Session, 2005, Individual Direct Request, Bolivia, submitted 2006).

siten kiinteästi vuorovaikutuksessa myös saamelaisten oikeuteen hallita kehitystään ja tulevaisuuttaan.

53. Onko tällä hetkellä saamelaisten ja yksityisten maanomistajien välillä konkreettisia eturistiriitoja maanomistuksesta Suomessa?

Saamelaiskäräjien ja vähemmistövaltuutetun tiedossa ei ole eturistiriitoja maanomistukseen suhteen yksityisten maanomistajien kanssa. Tiedossamme on yksi erimielisyys saamelaiskäräjien ja yhden yksityisen maanomistajan kanssa kaavoituksesta ja muun lainsäädännön soveltamisesta. Erimielisyys ei siis koske itse maanomistusta. Saamelaiskäräjät on myös linjannut, että ILO 169 ratifioinnin tulee koskea vain valtion hallinnassa olevia maa- ja vesialueita. Yksityisomaisuuteen ei puututa.

54. Miksi juuri maahan liittyvistä määräyksistä on keskusteltu niin paljon?

Suuri osa Suomessa käydystä ILO 169 -sopimuksen ratifiointia koskevasta keskustelusta liittyy nimenomaan sopimuksen maata koskeviin määräyksiin ja niiden merkitykseen Suomelle. Maahan liittyville määräyksille ei ole yksiselitteistä tulkintaa, eikä niiden soveltamista varten ole yksiselitteistä, ”oikeaa” mallia. Monien muiden kansainvälisten sopimusten tapaan ILO -sopimus on laadittu niin, että se kattaa erilaisten maiden oikeudelliset olosuhteet. Monet sopimuksen määräykset ovat syntyneet kompromissin tuloksena. Määräykset ovat siksi yleisluonteisia, ja niiden sisältöä voidaan tulkita eri tavoin. Myös kansainvälisellä tasolla on käyty laajoja keskusteluja sopimuksen alkupe- räiskansojen maa-oikeuksia koskevien määräysten tulkinnasta.⁴⁷ ILO:n valvontaelimen kannanotot sopimukseen liittyneille maille ohjaavat määräysten sisällön ymmärtämistä ja hyväksyttävää soveltamista käytännössä.

55. ILO 169 -sopimuksen mukaan Suomen tulee tunnustaa saamelaisten maa-oikeudet. Mitä se tarkoittaa?

Sopimuksen 14 artikla edellyttää, että Suomi käynnistää prosessin määrittääkseen ja tunnustaa saamelaisten omistus- ja hallintaoikeuden⁴⁸ saamelaisilla perinteisesti olleisiin maihin – eli maihin, joita saamelaiset ovat yleisesti ottaen yksin käyttäneet tai jotka ovat olleet heidän määräysvallassaan.⁴⁹ Suomen on myös tunnustettava saamelaisten oikeus käyttää alueita, joita he ovat käyttäneet yhdessä muiden ryhmien kanssa, ja soveltuvissa tapauksissa ryhdyttävä toimiin saamelaisten käyttöoikeuksien suojelemiseksi. Lisäksi Suomen on laadittava menettelyt mahdollisten maa-oikeuksiin liittyvien kiistojen ratkaisemiseksi. Yksiselitteistä tulkintaa sille, mitkä oikeudet saamelaisille on tunnustettava 14 artiklan vaatimusten täyttämiseksi, ei ole. Sopimuksen ratifioinnin etuna

47 SOU 1999:25, s. 122.

48 Sopimuksen englanninkielisessä versiossa, jolla on oikeudellista merkitystä, käytetään ilmausta alkuperäiskansojen ”rights of ownership and possession” (14 artiklan 1 kohta). Sana ”oikeus” on siis monikossa.

49 SOU 1999:25, s. 15.

on, että Suomi voi pyytää ILOlta teknisiä neuvoja ilman kustannuksia. ILO voi auttaa sopimuksen määräysten, muun muassa 14 artiklan, tulkinnassa ja mukauttamisessa Suomen olosuhteisiin.

56. Onko maa- ja metsämaankäyttöoikeuksille asetettu vähimmäistaso?

Keskusteluista, joita käytiin neuvoteltaessa ILO 169 -sopimuksesta ja sen maahan liittyvistä määräyksistä, käy ilmi, että sopimuksen omistus- ja hallintaoikeutta koskevat vaatimukset eivät täyty, jos tunnustetaan pelkästään alkuperäiskansojen oikeus käyttää maata.⁵⁰ Jotta sopimuksen maahan liittyviä artikloja voitaisiin soveltaa hyväksyttävällä tavalla, alkuperäiskansojen maa- ja metsämaankäyttöoikeuksille on – riippumatta siitä, miten niitä suojellaan – taattava niin vahva suoja, että se varmistaa oikeuksien säilymisen.⁵¹

57. Onko Suomen ratkaistava maakysymys ennen ILO 169 -sopimuksen ratifiointia?

Sopimus ei anna selviä vastauksia tai ratkaisuja, vaan se toimii pikemminkin puitteina sille, miten saamelaisten oikeudet voidaan turvata. Kun Suomi ratifioi ILO 169 -sopimuksen, on käynnistettävä prosessi, jossa saamelaisten maa- ja metsämaankäyttöoikeuksien laajuus ja sisältö määritetään yhdessä saamelaisten kanssa.

58. Norja ratifioi ILO 169 -sopimuksen ensimmäisenä maana vuonna 1990. Kuinka Norja on ratkaissut maakysymyksen?

Norjassa asetettiin vuonna 2005 ns. Finnmark-komissio, jonka tehtävänä on selvittää koko väestön – ei siis pelkästään saamelaisten, vaan myös muun vakituisen paikallisen väestön – oikeuksia Finnmarkin alueen maihin ja luonnonvaroihin.⁵² Norja on näin käynnistänyt prosessin oikeuksien sisällön ja laajuuden selvittämiseksi. ILO:n asiantuntijakomitea on katsonut, että Finnmark-laissa säädetyt, meneillään olevat kartoitukset oikeuksien selvittämiseksi, vastaavat sopimuksen vaatimuksia. Komitea on kuitenkin toivonut lisätietoja selvitysprosessin etenemisestä.⁵³ Finnmark-alueen ulkopuolella maa- ja vesioikeuskysymys on vielä avoin.

50 Tämä selviää siitä, että neuvotteluissa tehty ehdotus käyttöoikeuden ja omistusoikeuden rinnastamisesta hylättiin. Lisäksi ehdotettiin, että alkuperäiskansoille tunnustettaisiin omistusoikeus tai hallintaoikeus omistusoikeuden ja hallintaoikeuden sijasta. Myös tämä ehdotus hylättiin, koska sen katsottiin heikentävän alkuperäiskansojen jo ILO 107 -sopimuksen nojalla saamia oikeuksia. Uudella sopimuksella oli siis määrä korvata tämä sopimus (International Labour Conference, Provisional Record, 76th session, 1989, para 145; lainaus selvityksessä SOU 1999: 25, s. 123).

51 SOU 1999:25, s. 125.

52 Lov 17. juni 2005 nr.85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarkskloven): <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-85>

53 International Labour Conference, 99th Session 2010, Report of the Committee of Experts on the Application of Convention and Recommendations, part II.1. Observations concerning reports on ratified Conventions, Indigenous and tribal peoples (co, 169), Norway, 776 / Finnmarkskommisjonen, rapport felt 3, Söröya, 38

59. Voiko Suomi ottaa mallia Norjasta?

Norja voi toimia mallina prosessia käynnistettäessä, mutta on huomioitava, että Norjan ja Suomen olosuhteet eivät ole samanlaisia. Tämä koskee sekä saamelaisten perinteistä maankäyttöä että käytön oikeudellista sääntelyä. Mitään auktoritatiivista lausuntoa siitä, mitä Norjan saamelaisten maa- ja metsäoikeuksien tulee konkreettisesti sisältää sopimuksen omistus- ja hallintaoikeutta koskevien vaatimusten täyttämiseksi, ei myöskään vielä ole.

60. Mitä Suomen aluetta saamelaisten maa- ja metsäoikeudet koskevat?

Saamelaisten maa- ja metsäoikeuksien tunnustamiseksi Suomen tulee käynnistää prosessi, jossa selvitetään saamelaisten pitkäaikaiseen käyttöön perustuvien olemassa olevien maa- ja metsäoikeuksien laajuus ja sisältö. ILO 169 -sopimuksen 14 artiklan soveltaminen ei merkitse "uusien" maa- ja metsäoikeuksien luomista, vaan sen tunnustamista, että saamelaisilla on maan perinteisen käytön, omistuksen ja hallinnan perusteella oikeuksia kyseisiin alueisiin ja että nämä oikeudet ovat olemassa riippumatta siitä, onko valtio jo tunnustanut ne. Saamelaiskäräjät on todennut lausunnossaan, että nämä oikeudet koskevat saamelaisten kotiseutualueita. On tärkeää huomata, että oikeuksien sisältö ja maantieteellinen laajuus määritellään tarkemmin kahden osapuolen eli saamelaiskäräjien ja valtion välisissä neuvotteluissa, sopimuksen neuvottelua ja osallistumista koskevien perusperiaatteiden mukaisesti.

61. Kuka omistaa saamelaisten kotiseutualueella olevat maat?

Saamelaisten kotiseutualueella olevista maista 90 prosenttia omistaa valtio, ja loput 10 prosenttia ovat yksityisomistuksessa. Valtion omistamia maita hallinnoi ja hoitaa Metsähallitus. Saamelaiset kiistävät omistusoikeuden ja katsovat että valtiolla ei ole saantoa saamelaisten kotiseutualueen maihin ja vesiin.

62. Miten Suomen tulee käytännössä menetellä saamelaisten maa- ja metsäoikeuksien tunnustamiseksi ja suojelemiseksi?

Suojellakseen tehokkaasti saamelaisten maa- ja metsäoikeuksia hallitusten on luotava menettelyt niiden maa-alueiden määrittämiseksi, joiden omistamiseen, hallintaan ja käyttöön saamelaisilla on oikeus, sekä turvattava saamelaisille nämä oikeudet. Tällaiset menettelyt voivat olla erilaisia eri maissa. Joissain tapauksissa niihin voi kuulua laillisten oikeuksien antaminen maihin, joiden rajat on määrätty. Toisissa tapauksissa taas valtio voi tunnustaa itsehallinnon tai ns. yhteishallintamallin (co-management).⁵⁴ Suomen saamelaisille myöntämien oikeuksien konkreettinen sisältö on määritettävä ottaen huomioon saamelaisten tavat ja maan perinteinen omistus, hallinta ja käyttö sekä Suomen oikeusperin-

54 Indigenous and tribal peoples' rights in practice – a guide to the ILO convention No. 169, 95

ne.⁵⁵ Saamelaiskäräjät katsoo, että maakysymys voidaan ratkaista meneillään olevan Metsähallituksen hallinnonuudistuksen yhteydessä.

63. Tuleeko saamelaisista maiden uusia omistajia, jos Suomi ratifioi ILO 169 -sopimuksen?

Muodollinen omistusoikeus ei ole tarpeen ILO 169 -sopimuksen vaatimusten täyttämiseksi. Tätä on myös ILO:n asiantuntijakomitea korostanut esimerkiksi valvoessaan sopimuksen soveltamista Norjassa.⁵⁶ Asiantuntijakomitea on painottanut myös, että maakysymystä ei saa ratkaista ottamalla muilta alueella asuvilta ryhmiltä tai yksilöiltä pois oikeuksia, jotka heillä on pitkäaikaisen käytön perusteella.⁵⁷ Toisin sanoen sopimuksen ratifiointi ei saa heikentää alueen muiden asukkaiden mahdollisuuksia elää alueilla ja harjoittaa elinkeinoaan. Maa-artiklojen kannalta on tärkeää, että Suomi laatii yhdessä saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kanssa menettelyn kyseisten alueiden ja oikeuksien määrittämiseksi ja näiden oikeuksien suojelumahdollisuuksien selvittämiseksi, ja että saamelaiskäräjät ja kolttien kyläkokous antavat tukensa sekä tälle prosessille että sen tuloksena syntyville ratkaisuille.

64. Jaetaanko maat saamelaisille?

KV-oikeudessa alkuperäiskansaoikeudet mielletään kollektiivioikeuksiksi erityisesti maa-, vesi- ja luonnonvarakysymyksissä. Saamelaisten kotiseutualueella 80 % on eri tavoin suojeltua, ja suojelun purkaminen ja siirtäminen yksityisomistukseen ei ole mahdollista.

65. Joutuvatko muut väestöryhmät kuin saamelaiset muuttamaan pois kodeistaan ja Lapista, jos Suomi ratifioi ILO 169 sopimus?

Ei. ILO 169 –sopimus ei edellytä, että saamelaisille siirretään muodollinen omistusoikeus heidän asuttamilleen maille, eikä se myöskään edellytä, että saamelaisille annetaan yksinomainen maa-alueen omistusoikeus tai hallintaoikeus. Saamelaiskäräjät on myös linjannut, että ILO:n keskeinen maanomistusartikla (14.1) koskee vain valtion hallinnassa olevia maa-alueita, eikä sopimuksen ratifioinnilla puututtaisi yksityiseen maanomistukseen.

55 ILO:n asiantuntijakomitea on huomauttanut erityisesti, että saamelaisten tavat – se, miten saamelaiset ovat itse määrittäneet hallinta- ja käyttöoikeuden – on otettava huomioon saamelaisten oikeuksia selvittäessä ja määrittäessä (International Labour Conference, 99th Session 2010, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, part II.I. Observation concerning reports on ratified Conventions, Indigenous and Tribal Peoples (No. 169), Norway, p. 776).

56 Direct Request (CEACR) – adopted 1995, published 82nd ILC session (1995) *Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)* – Norway (Ratification: 1990).

57 Observation (CEACR) – adopted 2003, published 92nd ILC Session (2004), *Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)* – Norway (Ratification 1990), para. 21.

66. Heikentääkö sopimuksen ratifiointi saamelaisten kotiseutualueen muiden asukkaiden oikeuksia?

Sopimuksen ratifiointi ei heikennä alueen muiden asukkaiden mahdollisuuksia elää alueella ja harjoittaa elinkeinojaan Suomen lainsäädännön mukaisesti. On huomion-arvoista, että Norjan kohdalla, ILO:n asiantuntijakomitea on nimenomaan lausunut, että maakysymystä ei saa ratkaista ottamalla muilta alueella asuvilta ryhmittä tai yksilöiltä pois oikeuksia, joihin heillä on pitkäaikaisen käytön perusteella oikeus.⁵⁸

67. Voiko ILO toimia tuomioistuimena ja vaatia, että Suomi antaa tietyt maa-alueet saamelaisille?

Ei. ILO:n asiantuntijakomitea on tehnyt selväksi, ettei se voi ratkaista, missä tietyllä alkuperäiskansaryhmällä on oltava maa-oikeuksia tai millaisia näiden oikeuksien on oltava sopimukseen liittyneissä valtioissa. ILO:n asiantuntijakomitean tehtävänä on pikemminkin tutkia, onko maakysymys ratkaistu ILO 169-sopimuksessa määrättyjen menettelytapojen avulla (neuvottelu ja osallistuminen).⁵⁹ ILO-sopimus ei siis määrittele, onko Suomessa maa-alueita joihin saamelaisilla on omistusoikeus, vaan edellyttää oikeudenmukaisen menettelytavan aikaansaamista asian selvittämiseksi. Menettelyjen tuloksista ei ole kuitenkaan säädetty sopimuksessa.

68. Onko Suomen perustettava erityistuomioistuimia saamelaisten maa-oikeuksien ratkaisemiseksi?

ILO 169-sopimus velvoittaa Suomea laatimaan kansallisen oikeusjärjestelmän puitteissa menettelytavat, joilla varmistetaan, että saamelaisilla on todelliset mahdollisuudet saada takaisin maat, joihin heillä on oikeus, tai saada korvausta menetetyistä maista.⁶⁰ Asia voidaan ratkaista eri tavoin sen mukaan, millaiset ovat kyseisen maan oikeudelliset olosuhteet ja saamelaisten tilanne. Norjan saamelaisoikeuskomitean (Samerettsutvalget) tulkin mukaan Norjan ei tarvitse perustaa erityistuomioistuimia. Sopimuksen vaatimuksen täyttämiseksi riittää, että suhteessa valtionhallintoon perustetaan riippumaton menettely, jonka avulla otetaan kantaa saamelaisten maa-oikeuksiin.⁶¹ ILO 169-sopimusta ja Ruotsin liittymismahdollisuuksia koskevan ruotsalaisen selvityksen mukaan saamelaisilla on oltava mahdollisuus ajaa kannetta yleisessä tuomioistuimessa sillä

58 Observation (CEACR) – adopted 2003, published 92nd ILC Session (2004), Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) – Norway (Ratification 1990), para. 21.

59 Report of the Committee Set Up to Examine the Representation Alleging Non-observance by Denmark of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 No. 169, Made Under Article 24 of the ILO Constitution by the National Confederation of Trade Unions of Greenland (SIK) (adopted by the Governing Body), ILOLEX 162000DNK169 (2001).

60 SOU 1999:25, s. 176.

61 SOU 1999:25, s. 176.

edellytyksellä, että tuomioistuin kykenee ottamaan kantaa tällaiseen oikeusprosessiin liittyviin historiallisiin oikeussuhteisiin.⁶²

69. Kuka vastaa mahdollisista oikeudenkäyntikuluista?

Sopimuksessa ei ole määräyksiä asiasta. Ruotsalaisen selvityksen mukaan, mahdollisuuksista ratifioida ILO 169 –sopimus,⁶³ todettiin, että saamelaisten olisi saatava taloudelliset edellytykset viedä asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi ja että myös vastapuolen oikeudenkäyntikulut olisi korvattava, koska sopimukseen liittynyt valtio on velvollinen selvittämään sekä saamelaisten oikeuksien laajuuden että niiden sisällön.⁶⁴ Sopimusvaltiot ratkaisevat itse, millä tavoin tarkoituksenmukainen menettely alkuperäiskansan maahan liittyvien vaatimusten ratkaisemiseksi järjestetään.

70. Onko saamelaisilla omistusoikeus kaikkiin heidän alueellaan oleviin luonnonvaroihin? Eikö kaikkien luonnonvarojen luovuttaminen saamelaisille ole Suomelle erittäin kannattamatonta?

Suomen liittyminen ILO 169 -sopimukseen ei merkitse, että saamelaiset saavat täyden ja vapaan hallintaoikeuden luonnonvaroihin heidän alueellaan. Sopimuksen mukaan alkuperäiskansoilla – Suomen tapauksessa saamelaisilla – on oikeus osallistua luonnonvarojen käyttöön, hallintaan ja suojeluun, mutta sopimus ei määrittele kuinka laajat nämä oikeudet ovat. Sopimuksen mukaan valtiolla on oikeus säilyttää luonnonvarat omistuksessaan mutta samalla on selvitettävä, ko. alkuperäiskansan kanssa, jos, ja missä määrin, luonnonvaroihin kohdistuvat hyödyntämishjelmat haittaavat alkuperäiskansojen etuja. Saamelaisilla on oltava aito mahdollisuus vaikuttaa heidän alueellaan olevien luonnon-, mineraali- ja maanalaisten varojen mahdolliseen hyödyntämiseen. Jos valtio päättää hyödyntää näitä luonnonvaroja, saamelaisten on päästävä mahdollisuuksien mukaan osallisiksi tällaisen toiminnan tuottamasta hyödystä. Mahdollisista haittavaikutuksista on maksettava korvausta.

71. Onko olemassa jokin tietty malli, miten saamelaiset pääsevät osallisiksi hyödyntämisen tuottamista voitoista? Kuinka suuri osuus voitoista saamelaisilla on oikeus saada?

ILO 169 -sopimuksessa ei ole ehdotonta vaatimusta, jonka mukaan saamelaisten olisi päästävä osallisiksi sellaisten luonnonvarojen voitoista, joihin valtiolla on omistusoikeus. Sen sijaan sopimuksessa todetaan, että saamelaisten on päästävä osallisiksi voitoista mahdollisuuksien mukaan. ILO:n asiantuntijakomitean mukaan kaikkien maiden olosuhteisiin sopivaa hyötyjen jakomallia (benefit-sharing) ei ole olemassa. Komitea on toden-

62 SOU 1999:25, s. 177.

63 SOU 1999: 25.

64 SOU 1999:25, s. 179.

nut, että sopiva malli on kehitettävä tapauskohtaisesti ja siinä on otettava huomioon kyseisen alkuperäiskansan tilanne.⁶⁵ Hyötyjen jakomallit ovat siis erilaisia eri maissa ja eri tilanteissa. Tärkeää on, että menettelylle on kyseisen valtion ja alkuperäiskansan hyväksyntä. Kyseeseen voivat tulla esimerkiksi valtion ja saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen väliset erityissopimukset tai verojen ja tuottojen uudelleenjakoa saamelaisien omien aloitteiden tukemiseksi.⁶⁶

72. Mitä ILO 169 -sopimuksessa tarkoitetaan luonnonvaroilla? Onko saamelaisilla oikeus osallistua vain mineraalivarojen hyödyntämiseen?

Luonnonvarat liittyvät sopimuksen mukaan koko saamelaisten perinteisen asuma-alueeseen. Kyse on siis sekä alueista, jotka ovat perinteisesti olleet saamelaisten hallussa, että alueista, joita he ovat käyttäneet muulla tavoin.⁶⁷ Luonnonvaroja ovat kaikki näillä alueilla olevat, sekä uusiutuvat että uusiutumattomat luonnonvarat, muun muassa mineraalivarat, kasvisto, eläimistö, joet, järvet ja metsät. Tämä käy ilmi sopimuksen laatimisen yhteydessä käydyistä keskusteluista.⁶⁸ Muun muassa kaivoslakia, metsälakia ja metsähallitusta koskevaa lakia olisi mahdollisuus täydentää siten, että ne vastaisivat sopimuksen vaatimuksia hyötyjen jakamisesta mahdollisuuksien mukaan, ja oikeudenmukaisten korvausten maksamisesta.

73. Onko saamelaisten oikeus osallistua alueidensa luonnonvarojen käyttöön, hallintaan ja suojeeluun riippuvainen maa- ja metsäoikeuksien laajuuden ja sisällön määrittämisestä?

Ei. Suomi on velvollinen suojelemaan saamelaisten oikeuksia luonnonvaroihin riippumatta siitä, onko maakysymykset ratkaistu. Oikeus luonnonvaroihin koskee koko sitä aluetta, johon alkuperäiskansoilla on omistus-, hallinta- ja käyttöoikeus riippumatta siitä, mitä maa- ja metsäoikeuksia ne ovat saaneet.⁶⁹ Sopimuksen mukaan alkuperäiskansoilla on siis oikeus luonnonvaroihin siitä riippumatta, mitä 14 artiklan mukaisia oikeuksia alkuperäiskansoille on tunnustettu. Valtio, eivät yksityiset toimijat tai luonnonvaroja hyödyntävät yhtiöt, on vastuussa siitä, että saamelaisia kuullaan ja heidän osallistumisensa luonnonvarojen käyttöön, hallintaan ja suojeeluun turvataan.⁷⁰

65 Observation (CEACR) – adopted 2009, published 99th ILC session (2010) *Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)* – Norway (Ratification: 1990).

66 *Indigenous and Tribal Peoples' Rights in Practice – a guide to ILO Convention No. 169*, 108

67 ILO 169 -sopimuksen 13 artiklan 2 kohta.

68 SOU 1999:25, s. 182.

69 Comments made by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, 1995, para. 2.

70 Programme to Promote ILO Convention No. 169 (International Labour Standards Department), *Handbook for ILO Tripartite Constituents: Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)*, 2013, 23.

Ammattikoulutus, käsityöammatit ja maaseudun teollisuus

74. ILO 169 -sopimuksessa mainitaan alkuperäiskansojen kannalta tarkoituksenmukaisten koulutusohjelmien merkitys. Eivätkö Suomen nykyiset koulutusohjelmat ole sellaisenaan riittävän tarkoituksenmukaisia saamelaisten kannalta?

Sopimuksessa edellytetään, että olemassa olevissa koulutusohjelmissä otetaan huomioon saamelaisten tarpeet. Jos olemassa olevat koulutusohjelmat eivät täytä saamelaisten tarpeita tyydyttävällä tavalla, sopimuksessa edellytetään erityiskoulutuksen (ja -mahdollisuuksien) suunnittelemista ja toteuttamista yhteistyössä saamelaisten kanssa. Tällaisen koulutuksen on perustuttava saamelaisten taloudellisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin oloihin sekä käytännön tarpeisiin. Jos saamelaiset haluavat, heille on annettava mahdollisuus vastata kokonaan koulutusohjelman järjestämisestä ja toiminnasta. Saamelaiskäräjien mukaan Suomessa nämä vaatimukset voivat merkitä sen selvittämistä, vastaako saamelaisalueen koulutuskeskus saamelaisten tarpeita koko saamelaisten kotiseutualueella.

75. Miksi vain saamelaisille tulee antaa lisätukea heidän perinteisiä elinkeinojaan varten, jos myös muut suomalaiset harjoittavat näitä elinkeinoja?

Sopimuksessa korostetaan, että saamelaisen kulttuurin säilymisen kannalta on välttämätöntä turvata saamelaisten todelliset mahdollisuudet perinteisten elinkeinojen – muun muassa käsityöammattien, kalastuksen, metsästyksen, pyynnin ja poronhoidon – harjoittamiseen ja itsensä elättämiseen niillä. Kyse on siis saamelaisten oikeudesta kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen kansana. Tämän kulttuurin keskeisiä osia ovat muun muassa metsästyks, kalastus ja poronhoito. Saamelaiset tarvitsevat tukea, jotta heidän kulttuurinsa ylläpitäminen ja kehittäminen olisi mahdollista.⁷¹

76. Mitä saamelaisten elinkeinojen lisätuki voi merkitä Suomen kannalta?

Suomessa kyseeseen voi tulla erityislainsäädäntö ja elinkeinopoliittisten tukien lisääminen. On tärkeää huomata, että monet saamelaisten elinkeinot – sekä perinteisistä elinkeinoista poronhoito ja käsityöammatit, että uusista elinkeinoista matkailu ja jaostustoiminta – perustuvat saamelaisten kulttuurin luontosidonnaisuuteen.

⁷¹ Myös muut sopimukset kuten YK:n KP sopimus ja TSS sopimus edellyttävät että saamelaisten perinteiset elinkeinot turvataan.

Sosiaaliturva ja terveydenhuolto

Maailman terveysjärjestön (WHO) määritelmän mukaan terveys on fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin tila. Terveys ei siis merkitse pelkästään sitä, että ihminen ei ole sairas tai voimaton, vaan kyse on fyysisen, psyykkisten ja sosiaalisen hyvinvoinnin kokemisesta.⁷² Alkuperäiskansojen terveyden määräävät tekijät liittyvät usein läheisesti kulttuuriseen eheyteen ja kulttuurin perustan (maa, alueet ja luonnonvarat) turvaamiseen.

77. Mitä ILO 169 -sopimuksessa todetaan saamelaisten terveyspalveluista?

Kun Suomi on ratifioinut ILO 169 -sopimuksen, valtio on velvollinen suunnittelemaan ja hallinnoimaan saamelaisille tarkoitettuja terveydenhuoltopalveluja yhdessä saamelaiskäräjien kanssa. Palvelujen lähtökohtana on oltava saamelaisten tarpeet, ja saamelaisperinteinen terveyttä ja hoitoa koskeva tietämys tulee hyväksyä ja sitä tulee tukea. Valtion on tuettava näitä palveluja riittävin taloudellisin resurssein, jotka vahvistetaan ja turvataan esimerkiksi lainsäädännössä.⁷³

78. Tuleeko saamelaisista sairaampia, jos he eivät saa heidän kielensä ja kulttuurinsa huomioon ottavaa hoitoa?

Erästä norjalaisesta selvityksestä ilmenee, että saamelaisilla on prosentuaalisesti enemmän vammoja ja sairauksia kuin muulla väestöllä ja että väärät diagnoosit johtuvat usein kulttuurisen osaamisen ja saamen kielen taidon puutteista.⁷⁴ Kieli sekä hoidon laatu ja oikeus yhtä hyvään hoitoon liittyvät toisiinsa. Sen vuoksi on tärkeää, että terveyspalveluja voidaan tarjota saamen kielellä ja palvelujen lähtökohtana ovat saamelaisien tarpeet. Meneillään oleva kuntauudistus vaikuttaa terveyspalvelujen kehitykseen. Uudistuksen yhteydessä on tärkeä ottaa huomioon saamelaisten tarpeet ja oikeudet.

72 Constitution of the World Health Organization, 1946.

73 Vuonna 2010 säädetty terveydenhuoltolaki (1326/2010) turvaa saamelaisten oikeuden omakielisiin terveydenhuoltopalveluihin saamelaisten kotiseutualueella. Sosiaali- ja terveysministeriö on selvittänyt kielellisten vähemmistöjen mahdollisuuksia saada omakielisiä terveydenhuoltopalveluja. Selvityksessä todettiin, että omakielisten palvelujen saannissa on ongelmia Suomessa, vaikka oikeudet omakieliseen hoitoon on turvattu perustuslaissa ja kielilainsäädännössä. Tilanne oli kaikkein vaikein saamelaisalueella (Lukkarinen Margita, Omakielisten palveluiden turvaaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa, Helsinki, 2001. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja, ISSN 1236-2050; 2001:2). Valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelua varten on vuodesta 2004 ollut 600.000 euroa. Vuosittainen avustustarve on 1,8 miljoonaa euroa. Saamelaiskäräjät ovat pyytäneet, että sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitustasoa nostetaan, ja että rahoituksen määrääminen säädettäisiin laissa.

74 Norjan saamelaisväestön terveydenhuoltopalveluja koskeva suunnitelma (NOU 1996:6).

Koulutus ja viestintä

79. Miksi ILO 169 -sopimuksessa korostetaan oikeutta koulutukseen? Eikö saamelaisilla ole jo nyt samanlainen oikeus koulutukseen kuin muillakin suomalaisilla?

Pohjoismaat harjoittivat aiemmin saamelaista kulttuuria sortavaa politiikkaa, joka näkyi muun muassa koulutusjärjestelmässä. Saamelaislapsia sijoitettiin pitkään sisäoppilaitoksiin, ja heitä kiellettiin puhumasta saamen kieltä. Sopimuksessa korostetaan, että saamelaisilla on oikeus saada yhtä laadukasta koulutusta kuin maan muu väestö, mutta myös koulutusta, jossa otetaan huomioon heidän tarpeensa, omaleimaisuutensa ja toiveensa. Tarkoituksena on näin korjata vahinkoja, joita aiemmin harjoitettu politiikka on aiheuttanut saamelaisille sekä yksilöinä että kansana. Sopimuksen 27 artikla heijastelee sopimuksen yleistä tavoitetta suojella ja tukea saamelaisten oikeutta kulttuurinsa, elämäntapansa, perinteidensä ja tapojensa ylläpitämiseen ja kehittämiseen sekä olemassaoloon suuremman kansallisen yhteisön osana.

80. Miksi koulutus on niin tärkeää saamelaisille?

Saamelaisten tarpeet huomioon ottava koulutus, jonka suunnitteluun ja toteuttamiseen saamelaiset ovat itse osallistuneet, on tärkeää siksi, että näin voidaan korjata Suomen aiemmin harjoittaman koulupolitiikan kielteisiä vaikutuksia. Samoin koulutustasolle mahdollistetaan saamen kielen ja kulttuurin siirtyminen sukupolvelta toiselle. Koulutus on myös keskeinen osa saamelaisten oikeutta päättää itse asioiden tärkeysjärjestyksestä ja hallita omaa sosiaalista, kulttuurista ja taloudellista kehitystään. Saamelaisilla on oikeus saada koulutusta, jossa otetaan huomioon heidän tarpeensa ja joka heijastaa heidän historiaansa, tietämystään, tekniikkaansa, arvojaan sekä sosiaalisia, taloudellisia ja kulttuurisia pyrkimyksiään. Suomessa saamelaisten oikeus osallistua saamelaisoppilaiden koulutuksen suunnitteluun ja toteutukseen voi käytännössä merkitä esimerkiksi sitä, että saamelaiskäräjille annetaan suuremmat mahdollisuudet osallistua ja tosiasiallisesti vaikuttaa opetussuunnitelman muodon ja sisällön suunnitteluun ja toteutukseen.

81. Antaako ILO 169 -sopimus saamelaisille oikeuden määrätä itse koulutuksestaan?

Kyllä. Sopimuksen mukaan Suomen tulee antaa saamelaisille vastuu saamelaisille tarkoitettujen koulutusohjelmien hallinnasta, jos he näin haluavat.⁷⁵ Saamelaiset saavat halutessaan myös perustaa omia oppilaitoksia ja luoda omia koulutusjärjestelmiä,

75 ILO 169 -sopimuksen 27 artiklan, 2 kohta.

edellyttäen että ne täyttävät vähimmäisvaatimukset, jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat määritelleet. Suomen tulee myöntää tätä varten riittävästi varoja.⁷⁶

82. Koskevatko ILO 169 -sopimuksen koulutukseen liittyvät määräykset vain saamelaisia, vai hyödyttävätkö ne myös muita?

Kun Suomi liittyy ILO 169 -sopimukseen, on tärkeää käydä läpi ja päivittää yleinen opetussuunnitelma ja oppimateriaali, jotta ne antavat sekä valtaväestölle että saamelaisille oikeudenmukaisen ja todenperäisen kuvan saamelaisista. Sopimuksessa korostetaan valtaväestön saamelaisiin kohdistuvien ennakkoluulojen ja väärinkäsitysten aktiivista ehkäisemistä. Koko Suomen väestöllä on siis oikeus saada lisää tietoa sekä entistä todenmukaisempaa ja oikeudenmukaisempaa tietoa saamelaisista ja heidän kulttuuristaan!

83. Mitä ILO 169 -sopimuksessa todetaan saamen kielistä?

Sopimuksessa korostetaan, että alkuperäiskansalapsilla, tässä tapauksessa saamelaislapsilla, on oikeus oppia lukemaan ja kirjoittamaan omaa äidinkieltään tai sitä kieltä, jota ryhmä, johon lapset kuuluvat, yleisimmin käyttää.⁷⁷ Suomessa puhutaan pohjoissaamea, inarinsaamea ja koltansaamea. Sopimuksessa korostetaan, että Suomen on ryhdyttävä toimiin saamen kielten kehityksen ja käytön edistämiseksi.⁷⁸ Suomella on hyvät edellytykset täyttää sopimuksessa asetetut saamelaisten kielellisiä oikeuksia koskevat vähimmäisvaatimukset.

84. Mikä on saamen kielten tilanne Suomessa nykyään?

Suomessa puhuttavat saamen kielet luokitellaan nykyään uhanalaisiksi (pohjoissaame) tai erittäin uhanalaisiksi (inarin- ja koltansaame). Enemmistökielen paine on saanut monet saamelaiset menettämään äidinkieltensä.⁷⁹ Suomen saamelaislapsilla on oikeus oppia saamea joko opetuskielenä tai vieraana kielenä.⁸⁰ Saamelaislasten oikeus oppia lukemaan ja kirjoittamaan omaa äidinkieltään toteutuu Suomessa parhaiten saamelaisten kotiseutualueella. Saamelaiskäräjien mukaan 73,5 prosenttia alle 18-vuotiaista saamelaisista asuu kotiseutualueen ulkopuolella.⁸¹ Siksi onkin tärkeää, että Suomi turvaa saamelaislasten oikeuden oppia saamen kieltä asuinpaikasta riippumatta.

76 Research on Best Practices for the Implementation of the Principles of ILO Convention No. 169, Case Study: 7, Key principles in Implementing ILO Convention No. 169 by John B. Henriksen, 2008, Programme to Promote ILO Convention No. 169, 52.

77 ILO 169 -sopimuksen 28 artiklan 1 kohta.

78 ILO 169 -sopimuksen 28 artiklan 3 kohta.

79 Saamelaisväestön määrä on yli kaksinkertaistunut vuoden 1970 jälkeen, mutta saamen äidinkielekseen ilmoittaneiden henkilöiden osuus on pienentynyt kaikissa kolmessa saamen kielessä. Vain noin puolella saamelaisista on saame äidinkielenä (vuoden 2011 saamelaiskäräjävaalien yhteydessä tehty tilasto).

80 Perusopetuslaki (21.8.1998/628).

81 Vuoden 2011 saamelaiskäräjävaalien yhteydessä tehty tilasto.

85. Onko saamen kielten tilannetta selvitetty Suomessa viime aikoina?

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti vuonna 2010 työryhmän, jonka tehtävänä oli pohtia saamen kielten nykytilannetta ja tarvittavia elvyttämistoimia. Työryhmä jätti mietintönsä opetusministerille sekä kulttuuri- ja urheiluministerille maaliskuussa 2011. Työryhmän suosituksia olivat muun muassa saamen kielen opetuksen kehittäminen koko maassa sekä saamen kieltä osaavan pätevän varhaiskasvatus- ja opetushenkilöstön lisääminen.⁸² Valtioneuvosto hyväksyneen esityksen saamen kielten elvytysohjelmaksi alkukevästä 2014.

86. Eikö saamelaisten kansalliskielten taito kärsi, jos he keskittyvät vain oman kielensä oppimiseen?

Sopimuksessa korostetaan, että saamelaisten oma kieli on tärkeä ja arvokas osa heidän kulttuuriaan ja että heillä on oikeus oppia kirjoittamaan ja lukemaan omaa kieltään sekä ylläpitää ja kehittää sitä. Sopimuksessa korostetaan myös, että saamelaislapsilla on oikeus saavuttaa maan virallisten kielten, siis suomen ja ruotsin, hyvä taito.

Rajat ylittävä yhteistyö

87. Miten ILO 169 -sopimuksessa otetaan huomioon, että saamelaiset ovat neljässä eri maassa elävä kansa?

Saamelaiset ovat neljän valtion alueella elävä kansa. Liittyttyään ILO 169 -sopimukseen Suomen on ryhdyttävä toimiin, muun muassa solmittava kansainvälisiä sopimuksia, jotka helpottavat saamelaisten rajat ylittävää yhteydenpitoa ja yhteistyötä. Rajat ylittävä yhteistyö ei rajoitu pelkästään samaan ryhmään kuuluvaan kansaan – eli kansaan, jonka maiden rajojen vetäminen on jakanut – vaan sen on myös annettava saamelaisille mahdollisuus toimia kansainvälisen solidaarisuuden puolesta muilla alueilla ja muissa maissa asuvien alkuperäiskansojen kanssa.⁸³

88. Onko jo tehty aloitteita saamelaisten rajat ylittävän yhteistyön helpottamiseksi?

Saamelaisten rajat ylittävän yhteistyön helpottamiseksi Norja, Ruotsi ja Suomi neuvottelevat pohjoismaisesta saamelaissopimuksesta. Sopimuksen tavoitteena on luoda saamelaisten oikeusasemaa koskeva yhdenmukainen pohjoismainen sääntely. Sopimuksessa olisi määräyksiä muun muassa saamelaisten itsemääräämisoikeudesta, yhteis-

82 Toimenpideohjelma saamen kielen elvyttämiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:7.

83 ILO 169 sopimuksen 32 artikla "Governments shall take appropriate measures, including by means of international agreements, to facilitate contacts and co-operation between indigenous and tribal peoples across borders, including activities in the economic, social, cultural, spiritual and environmental fields"

työstä saamelaiskäräjien ja valtioiden välillä, saamelaisten kielellisistä ja kulttuurisista oikeuksista sekä elinkeinojen harjoittamisesta.⁸⁴ Jos sopimus hyväksytään, Suomella on hyvät edellytykset tuoda esiin hyviä käytäntöjä, joiden avulla valtiot voivat helpottaa alkuperäiskansojen yhteistyötä. Pohjoismaista saamelaissopimusta koskevat neuvottelut saataneen päätökseen vuonna 2016.

Hallinto

89. Kenen tehtävä on varmistaa, että ILO 169 -sopimusta sovelletaan Suomessa?

ILO 169 -sopimuksen määräykset koskevat lukuisia aihealueita. Niihin liittyviä kysymyksiä käsitellään nykyään useissa ministeriöissä ja yksiköissä. Sopimuksen suunnittelun, täytäntöönpanon ja arvioinnin yhteensovittaminen on tärkeää, jotta Suomi voisi soveltaa sopimusta tyydyttävällä tavalla. Esimerkiksi Norjassa – joka ratifioi sopimuksen vuonna 1990 ja on edelläkävijä ihmisoikeuskysymyksissä – saamelaisasioista vastaa uudistus-, hallinto- ja kirkkoministeriön (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, FAD) alainen yksikkö. Sen tehtävänä on koordinoida saamelaisasioita eri ministeriöissä, hoitaa yhteydenpitoa saamelaiskäräjiin ja saamelaisjärjestöihin sekä laatia raportteja ILO 169 -sopimuksen soveltamisesta Norjassa. Nykytilanteessa Suomessa saamelaisasiat kuuluvat oikeusministeriön hallinnonalalle, ja kolttu-asiat maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle.

84 Oikeusministeriö 12.11.2008: <http://oikeusministerio.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2008/11/pohjoismainsaamelaisopimuse.html>

V. ILO 169 -sopimuksen ratifiointi ja täytäntöönpanon valvonta

90. Voivatko valtiot tehdä varauksia ILO 169 -sopimuksen ratifiointiin yhteydessä?

Toisin kuin muihin kansainvälisiin sopimuksiin, ILO:n yleissopimuksiin ei voi tehdä varauksia ratifiointiin yhteydessä. Valtioiden saavat rajoittaa tai muuttaa joissain ILO:n yleissopimuksissa asetettuja velvoitteita, mutta tämä ei koske ILO 169 -sopimusta. Sopimuksen 34 artikla sallii valtioille jonkin verran joustavuutta sopimuksen täytäntöönpanossa.

91. Kuinka paljon ILO 169 -sopimuksen soveltamisessa on tulkinnanvaraa?

Sopimuksen 34 artiklan mukaan sopimuksen täytäntöönpanemiseksi toteutettavien toimien laatu ja laajuus on ratkaistava joustavasti kunkin maan olosuhteet huomioon ottaen. Määräys ei tarkoita sitä, että hallitukset voivat soveltaa sopimusta haluamallaan tavalla. Artiklassa otetaan huomioon, että eri maiden olosuhteet, muun muassa yhteiskunnan muu kehitys, vaihtelevat. Maissa, joissa on pitkälle kehittynyt koulutusjärjestelmä ja oikeusjärjestelmä, voidaan asettaa tiukempia vaatimuksia kuin maissa, joissa nämä järjestelmät eivät ole niin kehittyneitä.⁸⁵ Erityisolosuhteiden joustava huomioiminen ei saa kuitenkaan estää sopimuksen tavoitteiden toteutumista.

92. Kuinka kauan ILO 169 -sopimus sitoo valtioita?

ILO 169 -sopimus sitoo sopimuksen ratifioinnin jälkeen valtiota vähintään kymmenen vuotta.

93. Voiko ILO ottaa kantaa ennen ratifiointia syntyneisiin Suomen lakeihin ja käytäntöihin? Voiko ILO ottaa kantaa esimerkiksi vanhoihin maa- ja metsäoikeustapauksiin?

ILO 169 -sopimusta ei sovelleta taannehtivasti, kun Suomi on ratifioinnin jälkeen sen. Sopimus ei siis voi vaikuttaa päätöksiin, jotka on tehty Suomessa ennen sen voimaantuloa. Sopimuksen määräykset vaikuttavat kuitenkin mahdollisiin saamelaisten elinehtoja koskeviin kielteisiin seurauksiin, joita aiemmilla päätöksillä ja käytännöllä voi edelleen olla. Monet aiemmin tehdyt päätökset ovat vaikuttaneet kielteisesti saamelaisten elinoloihin. Tämä velvoittaa Suomea ryhtymään toimiin sellaisten seurausten korjaamiseksi, jotka eivät vastaa sopimuksen tarkoitusta.⁸⁶

85 SOU 1999: 25.

86 Katso esimerkiksi ILO Governing Body, 27th session, November 1999, Representation under Article 24 of the ILO Constitution, Mexico, GB.276/16/3, para. 36, sekä Report of the Committee Set Up to Examine the Representation Alleging Non-observance by Ecuador of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), Made under Article 24 of the ILO Constitution by CEOSL (adopted by the Governing Body), ILOLEX 162000ECU169 (2001).

94. Milloin ILO 169 -sopimus tulee voimaan Suomessa?

ILO 169 -sopimus tulee voimaan (muuttuu oikeudellisesti sitovaksi) Suomessa vuoden kuluttua sen ratifiointista. Sopimuksen tultua voimaan Suomen on toimitettava ILOlle raportti sen soveltamisesta viiden vuoden välein (tai vaadittaessa useammin). Raportissa ei käsitellä pelkästään sitä, miten Suomen lait vastaavat sopimusta, vaan siinä on kerrottava myös, mitä Suomi on tehnyt taatakseen sopimuksen todellisen vaikutuksen saamelaisten oloihin.

95. Kuka valvoo, miten ILO 169 -sopimusta sovelletaan?

Suomen raportit sekä muiden ILOssa edustettuina olevien osapuolten (työmarkkinaosapuolten) ja muiden YK:n järjestöjen mahdolliset raportit tarkastaa ILO:n asiantuntijakomitea. Komitea ottaa kantaa raporteihin ja pyytää tarvittaessa lisätietoja Suomelta. Asiantuntijakomiteaan kuuluu 20 kokenutta juristia, joilla on eri alojen asiantuntemusta. Komitea kokoontuu Genevessä vuosittain.

96. Saavatko myös alkuperäiskansat raportoida ILOlle?

Täytäntöönpanoa koskevien raporttien laatiminen ILOlle on valtioiden tehtävä. Alkuperäiskansoilla ei ole mahdollisuutta raportoida ILOlle sopimuksen soveltamisesta. Alkuperäiskansat voivat tehdä ILOlle kanteluja työnantaja- tai työntekijäjärjestöjen kautta, jotka osallistuvat ILO:n työhön ja päätöksentekoon tasavertaisina jäsenmaiden hallitusten kanssa. Norja, joka liittyi ILO 169 -sopimukseen jo vuonna 1990, on päättänyt antaa Norjan saamelaiskäräjien osallistua ILOlle annettavien raporttien laadintaan. Käytännössä tämä tarkoittaa, että Norja lähettää raporttinsa saamelaiskäräjille lausuntoa varten ennen sen toimittamista ILO:n tarkastettavaksi. ILO on suhtautunut myönteisesti Norjan käytäntöön ja kannustanut myös muita sopimukseen liittyneitä valtioita ottamaan alkuperäiskansat mukaan raportointiprosessiin. Nykyisin Ulkoasiainministeriö lähettää saamelaiskäräjille lausuttavaksi saamelaisia koskevia kv-sopimusten määräaikaisraportoinnin.

97. Voivatko saamelaiset kannella ILOlle, jos he katsovat, että Suomi ei sovelle ILO 169 -sopimusta tyydyttävällä tavalla?

Kyllä. Valtioiden ILOlle antamien raporttien ja ILO:n asiantuntijakomitean suorittaman raporttien tarkastuksen lisäksi käytössä on erityisiä mekanismeja sopimukseen liittyneiden valtioiden väitettyjen rikkomusten käsittelyä varten. Nämä menettelyt koskevat kaikkia ILO:n yleissopimuksia, myös ILO 169 -sopimusta.

98. Voivatko saamelaiset kannella suoraan ILOlle, vai onko heidän käännyttävä jonkin muun tahon puoleen?

ILOlle voidaan tehdä kanteluita ja suoria valituksia. Kantelun lähettää ILOlle työntekijä- tai työnantajajärjestö, ja sen tutkii kolmikantainen komitea, johon kuuluu kolme ILOssa edustettuina olevien kolmen osapuolen (hallitus, työnantajat ja työntekijät) edustajaa. Suomessa saamelaiset voivat siis pyytää Suomen työntekijä- tai työnantajajärjestöjä tekemään kantelun saamelaisten puolesta. Jäsenvaltio voi tehdä toista jäsenvaltiota vastaan valituksen, kun se katsoo, että kyseinen valtio on rikkonut sopimusta, johon molemmat ovat liittyneet.

99. Milloin Suomi ratifioi ILO 169 -sopimuksen?

Saamelaisasioiden ministerityöryhmä keskustelee ILO 169 -sopimuksesta kevään aikana, ja tarkoituksena on viedä asia eduskunnalle niin, että istuvalla eduskunnalla on aikaa käsitellä asiaa pääministeri Kataisen hallitusohjelman mukaisesti.⁸⁷

87 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, 22.6.2011, s. 20.

Liite I: ILO C169, Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 1989 (No. 169) (Entry into force: 05 Sep 1991)

Preamble

The General Conference of the International Labour Organisation,

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its 76th Session on 7 June 1989, and

Noting the international standards contained in the Indigenous and Tribal Populations Convention and Recommendation, 1957, and

Recalling the terms of the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, and the many international instruments on the prevention of discrimination, and

Considering that the developments which have taken place in international law since 1957, as well as developments in the situation of indigenous and tribal peoples in all regions of the world, have made it appropriate to adopt new international standards on the subject with a view to removing the assimilationist orientation of the earlier standards, and

Recognising the aspirations of these peoples to exercise control over their own institutions, ways of life and economic development and to maintain and develop their identities, languages and religions, within the framework of the States in which they live, and

Noting that in many parts of the world these peoples are unable to enjoy their fundamental human rights to the same degree as the rest of the population of the States within which they live, and that their laws, values, customs and perspectives have often been eroded, and

Calling attention to the distinctive contributions of indigenous and tribal peoples to the cultural diversity and social and ecological harmony of humankind and to international co-operation and understanding, and

Noting that the following provisions have been framed with the co-operation of the United Nations, the Food and Agriculture Organisation of the United Nations, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation and the World Health Organisation, as well as of the Inter-American Indian Institute, at appropriate levels

and in their respective fields, and that it is proposed to continue this co-operation in promoting and securing the application of these provisions, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to the partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107), which is the fourth item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention revising the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957;

adopts this twenty-seventh day of June of the year one thousand nine hundred and eighty-nine the following Convention, which may be cited as the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989;

PART I. GENERAL POLICY

Article 1

- 1.** This Convention applies to:
 - (a)** tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations;
 - (b)** peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present state boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.
- 2.** Self-identification as indigenous or tribal shall be regarded as a fundamental criterion for determining the groups to which the provisions of this Convention apply.
- 3.** The use of the term **peoples** in this Convention shall not be construed as having any implications as regards the rights which may attach to the term under international law.

Article 2

1. Governments shall have the responsibility for developing, with the participation of the peoples concerned, co-ordinated and systematic action to protect the rights of these peoples and to guarantee respect for their integrity.
2. Such action shall include measures for:
 - (a) ensuring that members of these peoples benefit on an equal footing from the rights and opportunities which national laws and regulations grant to other members of the population;
 - (b) promoting the full realisation of the social, economic and cultural rights of these peoples with respect for their social and cultural identity, their customs and traditions and their institutions;
 - (c) assisting the members of the peoples concerned to eliminate socio-economic gaps that may exist between indigenous and other members of the national community, in a manner compatible with their aspirations and ways of life.

Article 3

1. Indigenous and tribal peoples shall enjoy the full measure of human rights and fundamental freedoms without hindrance or discrimination. The provisions of the Convention shall be applied without discrimination to male and female members of these peoples.
2. No form of force or coercion shall be used in violation of the human rights and fundamental freedoms of the peoples concerned, including the rights contained in this Convention.

Article 4

1. Special measures shall be adopted as appropriate for safeguarding the persons, institutions, property, labour, cultures and environment of the peoples concerned.
2. Such special measures shall not be contrary to the freely-expressed wishes of the peoples concerned.
3. Enjoyment of the general rights of citizenship, without discrimination, shall not be prejudiced in any way by such special measures.

Article 5

In applying the provisions of this Convention:

- (a)** the social, cultural, religious and spiritual values and practices of these peoples shall be recognised and protected, and due account shall be taken of the nature of the problems which face them both as groups and as individuals;
- (b)** the integrity of the values, practices and institutions of these peoples shall be respected;
- (c)** policies aimed at mitigating the difficulties experienced by these peoples in facing new conditions of life and work shall be adopted, with the participation and co-operation of the peoples affected.

Article 6

1. In applying the provisions of this Convention, governments shall:

- (a)** consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly;
- (b)** establish means by which these peoples can freely participate, to at least the same extent as other sectors of the population, at all levels of decision-making in elective institutions and administrative and other bodies responsible for policies and programmes which concern them;
- (c)** establish means for the full development of these peoples' own institutions and initiatives, and in appropriate cases provide the resources necessary for this purpose.

2. The consultations carried out in application of this Convention shall be undertaken, in good faith and in a form appropriate to the circumstances, with the objective of achieving agreement or consent to the proposed measures.

Article 7

1. The peoples concerned shall have the right to decide their own priorities for the process of development as it affects their lives, beliefs, institutions and spiritual well-being and the lands they occupy or otherwise use, and to exercise control, to the extent possible, over their own economic, social and cultural development. In addition, they shall participate in the formulation, implementation and evaluati-

on of plans and programmes for national and regional development which may affect them directly.

- 2.** The improvement of the conditions of life and work and levels of health and education of the peoples concerned, with their participation and co-operation, shall be a matter of priority in plans for the overall economic development of areas they inhabit. Special projects for development of the areas in question shall also be so designed as to promote such improvement.
- 3.** Governments shall ensure that, whenever appropriate, studies are carried out, in co-operation with the peoples concerned, to assess the social, spiritual, cultural and environmental impact on them of planned development activities. The results of these studies shall be considered as fundamental criteria for the implementation of these activities.
- 4.** Governments shall take measures, in co-operation with the peoples concerned, to protect and preserve the environment of the territories they inhabit.

Article 8

- 1.** In applying national laws and regulations to the peoples concerned, due regard shall be had to their customs or customary laws.
- 2.** These peoples shall have the right to retain their own customs and institutions, where these are not incompatible with fundamental rights defined by the national legal system and with internationally recognised human rights. Procedures shall be established, whenever necessary, to resolve conflicts which may arise in the application of this principle.
- 3.** The application of paragraphs 1 and 2 of this Article shall not prevent members of these peoples from exercising the rights granted to all citizens and from assuming the corresponding duties.

Article 9

- 1.** To the extent compatible with the national legal system and internationally recognised human rights, the methods customarily practised by the peoples concerned for dealing with offences committed by their members shall be respected.
- 2.** The customs of these peoples in regard to penal matters shall be taken into consideration by the authorities and courts dealing with such cases.

Article 10

1. In imposing penalties laid down by general law on members of these peoples account shall be taken of their economic, social and cultural characteristics.
2. Preference shall be given to methods of punishment other than confinement in prison.

Article 11

The exaction from members of the peoples concerned of compulsory personal services in any form, whether paid or unpaid, shall be prohibited and punishable by law, except in cases prescribed by law for all citizens.

Article 12

The peoples concerned shall be safeguarded against the abuse of their rights and shall be able to take legal proceedings, either individually or through their representative bodies, for the effective protection of these rights. Measures shall be taken to ensure that members of these peoples can understand and be understood in legal proceedings, where necessary through the provision of interpretation or by other effective means.

PART II. LAND

Article 13

1. In applying the provisions of this Part of the Convention governments shall respect the special importance for the cultures and spiritual values of the peoples concerned of their relationship with the lands or territories, or both as applicable, which they occupy or otherwise use, and in particular the collective aspects of this relationship.
2. The use of the term **lands** in Articles 15 and 16 shall include the concept of territories, which covers the total environment of the areas which the peoples concerned occupy or otherwise use.

Article 14

1. The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally

had access for their subsistence and traditional activities. Particular attention shall be paid to the situation of nomadic peoples and shifting cultivators in this respect.

- 2.** Governments shall take steps as necessary to identify the lands which the peoples concerned traditionally occupy, and to guarantee effective protection of their rights of ownership and possession.
- 3.** Adequate procedures shall be established within the national legal system to resolve land claims by the peoples concerned.

Article 15

- 1.** The rights of the peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specially safeguarded. These rights include the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources.
- 2.** In cases in which the State retains the ownership of mineral or sub-surface resources or rights to other resources pertaining to lands, governments shall establish or maintain procedures through which they shall consult these peoples, with a view to ascertaining whether and to what degree their interests would be prejudiced, before undertaking or permitting any programmes for the exploration or exploitation of such resources pertaining to their lands. The peoples concerned shall wherever possible participate in the benefits of such activities, and shall receive fair compensation for any damages which they may sustain as a result of such activities.

Article 16

- 1.** Subject to the following paragraphs of this Article, the peoples concerned shall not be removed from the lands which they occupy.
- 2.** Where the relocation of these peoples is considered necessary as an exceptional measure, such relocation shall take place only with their free and informed consent. Where their consent cannot be obtained, such relocation shall take place only following appropriate procedures established by national laws and regulations, including public inquiries where appropriate, which provide the opportunity for effective representation of the peoples concerned.
- 3.** Whenever possible, these peoples shall have the right to return to their traditional lands, as soon as the grounds for relocation cease to exist.
- 4.** When such return is not possible, as determined by agreement or, in the absence of such agreement, through appropriate procedures, these peoples shall be provided in all possible cases with lands of quality and legal status at least equal to

that of the lands previously occupied by them, suitable to provide for their present needs and future development. Where the peoples concerned express a preference for compensation in money or in kind, they shall be so compensated under appropriate guarantees.

5. Persons thus relocated shall be fully compensated for any resulting loss or injury.

Article 17

1. Procedures established by the peoples concerned for the transmission of land rights among members of these peoples shall be respected.
2. The peoples concerned shall be consulted whenever consideration is being given to their capacity to alienate their lands or otherwise transmit their rights outside their own community.
3. Persons not belonging to these peoples shall be prevented from taking advantage of their customs or of lack of understanding of the laws on the part of their members to secure the ownership, possession or use of land belonging to them.

Article 18

Adequate penalties shall be established by law for unauthorised intrusion upon, or use of, the lands of the peoples concerned, and governments shall take measures to prevent such offences.

Article 19

National agrarian programmes shall secure to the peoples concerned treatment equivalent to that accorded to other sectors of the population with regard to:

- (a) the provision of more land for these peoples when they have not the area necessary for providing the essentials of a normal existence, or for any possible increase in their numbers;
- (b) the provision of the means required to promote the development of the lands which these peoples already possess.

PART III. RECRUITMENT AND CONDITIONS OF EMPLOYMENT

Article 20

- 1.** Governments shall, within the framework of national laws and regulations, and in co-operation with the peoples concerned, adopt special measures to ensure the effective protection with regard to recruitment and conditions of employment of workers belonging to these peoples, to the extent that they are not effectively protected by laws applicable to workers in general.
- 2.** Governments shall do everything possible to prevent any discrimination between workers belonging to the peoples concerned and other workers, in particular as regards:
 - (a)** admission to employment, including skilled employment, as well as measures for promotion and advancement;
 - (b)** equal remuneration for work of equal value;
 - (c)** medical and social assistance, occupational safety and health, all social security benefits and any other occupationally related benefits, and housing;
 - (d)** the right of association and freedom for all lawful trade union activities, and the right to conclude collective agreements with employers or employers' organisations.
- 3.** The measures taken shall include measures to ensure:
 - (a)** that workers belonging to the peoples concerned, including seasonal, casual and migrant workers in agricultural and other employment, as well as those employed by labour contractors, enjoy the protection afforded by national law and practice to other such workers in the same sectors, and that they are fully informed of their rights under labour legislation and of the means of redress available to them;
 - (b)** that workers belonging to these peoples are not subjected to working conditions hazardous to their health, in particular through exposure to pesticides or other toxic substances;
 - (c)** that workers belonging to these peoples are not subjected to coercive recruitment systems, including bonded labour and other forms of debt servitude;

- (d) that workers belonging to these peoples enjoy equal opportunities and equal treatment in employment for men and women, and protection from sexual harassment.
4. Particular attention shall be paid to the establishment of adequate labour inspection services in areas where workers belonging to the peoples concerned undertake wage employment, in order to ensure compliance with the provisions of this Part of this Convention.

PART IV. VOCATIONAL TRAINING, HANDICRAFTS AND RURAL INDUSTRIES

Article 21

Members of the peoples concerned shall enjoy opportunities at least equal to those of other citizens in respect of vocational training measures.

Article 22

1. Measures shall be taken to promote the voluntary participation of members of the peoples concerned in vocational training programmes of general application.
2. Whenever existing programmes of vocational training of general application do not meet the special needs of the peoples concerned, governments shall, with the participation of these peoples, ensure the provision of special training programmes and facilities.
3. Any special training programmes shall be based on the economic environment, social and cultural conditions and practical needs of the peoples concerned. Any studies made in this connection shall be carried out in co-operation with these peoples, who shall be consulted on the organisation and operation of such programmes. Where feasible, these peoples shall progressively assume responsibility for the organisation and operation of such special training programmes, if they so decide.

Article 23

1. Handicrafts, rural and community-based industries, and subsistence economy and traditional activities of the peoples concerned, such as hunting, fishing, trapping and gathering, shall be recognised as important factors in the maintenance of their cultures and in their economic self-reliance and development. Governments shall, with the participation of these people and whenever appropriate, ensure that these activities are strengthened and promoted.

2. Upon the request of the peoples concerned, appropriate technical and financial assistance shall be provided wherever possible, taking into account the traditional technologies and cultural characteristics of these peoples, as well as the importance of sustainable and equitable development.

PART V. SOCIAL SECURITY AND HEALTH

Article 24

Social security schemes shall be extended progressively to cover the peoples concerned, and applied without discrimination against them.

Article 25

1. Governments shall ensure that adequate health services are made available to the peoples concerned, or shall provide them with resources to allow them to design and deliver such services under their own responsibility and control, so that they may enjoy the highest attainable standard of physical and mental health.
2. Health services shall, to the extent possible, be community-based. These services shall be planned and administered in co-operation with the peoples concerned and take into account their economic, geographic, social and cultural conditions as well as their traditional preventive care, healing practices and medicines.
3. The health care system shall give preference to the training and employment of local community health workers, and focus on primary health care while maintaining strong links with other levels of health care services.
4. The provision of such health services shall be co-ordinated with other social, economic and cultural measures in the country.

PART VI. EDUCATION AND MEANS OF COMMUNICATION

Article 26

Measures shall be taken to ensure that members of the peoples concerned have the opportunity to acquire education at all levels on at least an equal footing with the rest of the national community.

Article 27

1. Education programmes and services for the peoples concerned shall be developed and implemented in co-operation with them to address their special needs, and shall incorporate their histories, their knowledge and technologies, their value systems and their further social, economic and cultural aspirations.
2. The competent authority shall ensure the training of members of these peoples and their involvement in the formulation and implementation of education programmes, with a view to the progressive transfer of responsibility for the conduct of these programmes to these peoples as appropriate.
3. In addition, governments shall recognise the right of these peoples to establish their own educational institutions and facilities, provided that such institutions meet minimum standards established by the competent authority in consultation with these peoples. Appropriate resources shall be provided for this purpose.

Article 28

1. Children belonging to the peoples concerned shall, wherever practicable, be taught to read and write in their own indigenous language or in the language most commonly used by the group to which they belong. When this is not practicable, the competent authorities shall undertake consultations with these peoples with a view to the adoption of measures to achieve this objective.
2. Adequate measures shall be taken to ensure that these peoples have the opportunity to attain fluency in the national language or in one of the official languages of the country.
3. Measures shall be taken to preserve and promote the development and practice of the indigenous languages of the peoples concerned.

Article 29

The imparting of general knowledge and skills that will help children belonging to the peoples concerned to participate fully and on an equal footing in their own community and in the national community shall be an aim of education for these peoples.

Article 30

1. Governments shall adopt measures appropriate to the traditions and cultures of the peoples concerned, to make known to them their rights and duties, especially

in regard to labour, economic opportunities, education and health matters, social welfare and their rights deriving from this Convention.

2. If necessary, this shall be done by means of written translations and through the use of mass communications in the languages of these peoples.

Article 31

Educational measures shall be taken among all sections of the national community, and particularly among those that are in most direct contact with the peoples concerned, with the object of eliminating prejudices that they may harbour in respect of these peoples. To this end, efforts shall be made to ensure that history textbooks and other educational materials provide a fair, accurate and informative portrayal of the societies and cultures of these peoples.

PART VII. CONTACTS AND CO-OPERATION ACROSS BORDERS

Article 32

Governments shall take appropriate measures, including by means of international agreements, to facilitate contacts and co-operation between indigenous and tribal peoples across borders, including activities in the economic, social, cultural, spiritual and environmental fields.

PART VIII. ADMINISTRATION

Article 33

1. The governmental authority responsible for the matters covered in this Convention shall ensure that agencies or other appropriate mechanisms exist to administer the programmes affecting the peoples concerned, and shall ensure that they have the means necessary for the proper fulfilment of the functions assigned to them.
2. These programmes shall include:
 - (a) the planning, co-ordination, execution and evaluation, in co-operation with the peoples concerned, of the measures provided for in this Convention;

- (b) the proposing of legislative and other measures to the competent authorities and supervision of the application of the measures taken, in co-operation with the peoples concerned.

PART IX. GENERAL PROVISIONS

Article 34

The nature and scope of the measures to be taken to give effect to this Convention shall be determined in a flexible manner, having regard to the conditions characteristic of each country.

Article 35

The application of the provisions of this Convention shall not adversely affect rights and benefits of the peoples concerned pursuant to other Conventions and Recommendations, international instruments, treaties, or national laws, awards, custom or agreements.

PART X. FINAL PROVISIONS

Article 36

This Convention revises the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957.

Article 37

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 38

1. This Convention shall be binding only upon those *Members* of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.
2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two *Members* have been registered with the Director-General.
3. Thereafter, this Convention shall come into force for any *Member* twelve months after the date on which its ratification has been registered.

Article 39

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.
2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 40

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.
2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

Article 41

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Article 42

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 43

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides-
 - (a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 39 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;
 - (b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.
2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 44

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

