

Vertaileva näkökulma ILO-sopimukseen No. 169 – erityisesti Artiklojen 1 ja 13-19 osalta

Tanja Joon

Johdanto

Kansainvälisen oikeuden ja kansainvälisten suhteiden tutkimus ovat viime vuosina lähentyneet toisiaan. Erityisesti ihmisoikeus- ja vähemmistöpoliittisissa kysymyksissä oikeuden ja politiikan väliset erot ja rajat eivät ole selkeästi määriteltävissä. Tarkasteltaessa alkuperäiskansojen maa- ja vesioikeuksia tieteenalojen metodien yhdistäminen on ollut hedelmällistä. Molemmilla tieteenaloilla on varsin vähän tutkittu sitä, mitä kansainväliset sopimukset voimaantuttuaan todellisuudessa merkitsevät ja millaisia käytännön muutoksia esimerkiksi lainsäädäntöön tarvitaan. Artikkelissa tarkastellaan alkuperäiskansojen maa- ja vesioikeuksiin liittyviä käytännön haasteita ILO-sopimuksen No. 169 ratifiointia harkitsevissa valtioissa sekä niissä maissa, jotka ovat sopimuksen jo ratifioineet.

Kansainvälisen Työjärjestön (International Labour Organization, ILO) kiinnostus alkuperäiskansoja koskeviin asioihin juontaa juurensa 1920-luvulle ja Andien rinteille, jossa järjestö teki käytännön avustustyötä syrjäseuduilla elävien työläisten parissa. Työläisistä moni kuului myös alkuperäiskansoihin, joiden oloja parannettiin nimenomaan työolosuhteita koskevien ILO-sopimusten avulla.¹ Avustustyöstä lähti myös tarve laajemman, pelkästään alkuperäiskansoja koskevan sopimuksen laatimisesta, joka saatiinkin aikaan vuonna 1957 (sopimus numero 107).²

Myöhemmin, 1980-luvulla muuttuneen maailmantilanteen, alkuperäiskansojen oman poliittisen aktiivisuuden seurauksena ja osittain myös YK:n vaikutuksesta, nähtiin tarve uudistaa sopimus numero 107, jonka pääasiallisena tarkoituksena oli ollut sulauttaa eristäytyneet ja ”takapajuiset” alkuperäiskansat muuhun väestöön. Pitkällisten neuvottelujen ja kompromissien tuloksena Kansainvälisen Työjärjestön yleiskokouksen 76. Työkonferenssi vuonna 1989 hyväksyi sopimuksen, joka

1. Convention to prohibit forced labour No. 29

2. Alkuasukas ja –heimoasteella olevia väestöryhmiä koskeva yleissopimus No. 107. (Indigenous and Tribal Populations Convention No. 107). Sopimusta No. 107 ei enää voi ratifioida, mutta se sitoo niitä valtioita, jotka ovat sen ratifioineet:

koskee itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja.³ Uusi sopimus mm. tunnustaa alkuperäiskansojen erityiset oikeudet perinteisiin asuinalueisiinsa ja niiden luonnonvaroihin sekä edellyttää valtioiden ryhtyvän erityistoimenpiteisiin muun muassa alkuperäiskansojen kulttuurin, kielten ja ympäristön suojelemiseksi.

Sopimuksen kohteina ovat valtiot ja sen sisällön määrittävät työjärjestön kolmiportaisen rakenteen mukaisesti valtioiden, työntekijöiden ja työnantajien edustajat. Runsaasta kritiikistä huolimatta alkuperäiskansoilla ei vielä nykyäänkään ole virallisesti mahdollisuutta olla osallisena ja edustettuina ILO:n kolmiportaaisessa hallintojärjestelmässä (valtiot, työnantajajärjestöt ja työntekijäjärjestöt), eikä siten heitä koskevien asioiden päätöksenteossa.

Maailmassa arvioidaan olevan noin 350 miljoonaa alkuperäiskansoihin lukeutuvaa henkilöä ja noin 5000 eri heimoa, joista suuri osa asuttaa maapallon eristäytyneitä osia, ja joiden keskuudessa korkea lapsikuolleisuus, muuta väestöä alhaisempi odotettu elinikä, sosiaaliset ja terveydelliset ongelmat sekä jopa vakavat ihmisoikeusloukkaukset ovat yleisiä. Näitä kansoja myös yhdistää taistelu maista, vesistä ja perinteisistä asuinalueista, jotka kolonialisaation myötä on menetetty. ILO-sopimuksen No. 169 on ratifioinut vain 20 valtiota: Argentiina, Bolivia, Brasilia, Kolumbia, Costa Rica, Chile, Tanska, Dominikaaninen Tasavalta, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, Mexico, Nepal, Alankomaat⁴, Norja, Paraguay, Peru, Venezuela ja Espanja.⁵ Ratifioijavaltioiden joukosta puuttuvat mm. sellaiset valtiot kuin Kanada, USA, Venäjä, Australia, Uusi-Seelanti sekä useat Afrikan ja Aasian maat.

Kritiikin kohteeksi ovat joutuneet mm. sopimuksen laatimistapa, sen eurosentrisyys⁶, itsemääräämisoikeuden rajoitukset sekä heikot ja monitulkintaiset artiklat.⁷ ILO-sopimuksen sanamuodot on koettu vaikeasti tulkittaviksi tai monitulkintaisiksi, ja ne voivat aiheuttaa ristiriitoja eri osapuolten (valtio - alkuperäiskansa - muu paikallisyhteisö) välillä. Myös kansallinen lainsäädäntö, täytäntöönpano, keinot, soveltaminen ja oikeuskulttuuri vaihtelevat maittain. Vaikka sopimus pyrkiikin joustavuudellaan ottamaan huomioon kunkin maan erityisolosuhteet, tarkkaa tietoa ei ole siitä, mitkä ovat ne tosiasialliset velvoitteet,

3. ILO Convention on Indigenous and Tribal peoples. Kts. mm. www.ilo.org ja www.ilo.org/ilolex

4. Hollannissa ei ole omaa alkuperäiskansaa, mutta se on halunnut ratifioida sopimuksen solidaarisuuden osoituksena entisille alueilleen.

5. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C169>

6. Eurosentrisyydellä tarkoitetaan tässä yhteydessä eurooppakeseisyttä, joka on maailmankuva, jonka mukaan eurooppalainen kulttuuri on ylivertainen muiden maanosien kulttuureihin verrattuna. Laajemmin käsitettynä eurosentrisyydellä voidaan tarkoittaa länsimaisen, euroamerikkalaisen kulttuurin ylivertaisuutta. Vanhastaan eurosentrismiin kuului ajatus eurooppalaisten siirtomaaherruudesta ja siirtomaaisännyydestä. Vanhaan eurosentriseen ihmiskäsitykseen kuuluu myös ajatus eurooppalaisen valkoisen ihmistyyppin, kaukasoidin eli euripidin yliherruudesta muiden alueiden ihmistyyppisiin verrattuna, muun muassa tummaihoisiin. On olemassa myös kristillistä eurosentrisyttä, jonka mukaan eurooppalaiset olisivat kristillisen maailmankuvansa ansiosta uskonnollisesti ylivertaisempia muiden alueiden uskovaisiin ja uskontoihin verrattuna. Kts. [://fi.wikipedia.org/wiki/Eurosentrismi](http://fi.wikipedia.org/wiki/Eurosentrismi)

7. Kts. lisää mm. Venne, Sharon

joihin valtio sitoutuu sopimusta ratifioidessaan.⁸ Vertailemalla eri maiden tilanteita voidaan kuitenkin tuottaa uutta tietoa, uusia näkökulmia ja mahdollisesti erilaisia vaihtoehtoja ongelmina koettujen kysymysten ratkaisemiseksi.

Artikkeli perustuu poikkitieteiseen väitöskirjatutkimukseeni alkuperäiskansojen maa- ja vesioikeuksista ja ILO-sopimuksesta No. 169. Tutkimukseni taustalla voidaan nähdä Suomen valtion kyseenalaistettu omistusoikeus⁹ nk. historiallisiin Lapinmaihin, jotka käsittävät noin kolmanneksen Suomen ja myös Ruotsin nykyisten valtioiden pinta-alasta.¹⁰ ILO-sopimuksen No. 169 ratifiointi on ollut Suomessa keskustelun kohteena jo pitkään. Suomessa lähdetään siitä, että voimassaoleva oikeusjärjestys ei riitä täyttämään sopimuksen maa- ja vesioikeusvelvoitteita. Viimeisten kymmenen vuoden aikana Suomessa on tehty kaksi selvitystä¹¹, yksi toimikunnan mietintö¹², laadittu luonnos hallituksen esitykseksi¹³ sekä tehty kolme historian¹⁴ ja yksi oikeustieteen¹⁵ alaan kuuluva tutkimusta. Myös Saamelaiskäräjät on tuottanut omia selvityksiä. Ratifiointiasteiden poistamista koskeva lainvalmistelu on tähän mennessä edennyt yhden, niin kutsutun Vihervuoren –mallin, mukaisesti.¹⁶ Jatkovalmisteluissa malli kuitenkin pelkistyi pelkästään poliittiseksi päätöksentekokeleimeksi. Tällä hetkellä

8. Artikla 34, ”Tämän yleissopimuksen täytäntöönpanemiseksi tehtävien toimien laatu ja laajuus on ratkaistava joustavasti kunkin maan erityisolosuhteet huomioon ottaen.” Suomenkielinen epävirallinen käännös. Sopimuksen viralliset kielet ovat englanti ja ranska. Vain näillä kielillä kirjoitettua sopimusta voidaan tulkita:

Artikla 44, ”Tämän yleissopimuksen englannin- ja ranskankieliset tekstit ovat kumpikin yhtä pätevä.”

9. Valtion kyseenalaistettuun omistusoikeusasemaan on viitattu mm. perustuslakivaliokunnan lausunnossa 29/2004 vp; Hallituksen esitys laeiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta sekä eräiden luonnonsuojelualueiden perustamisesta valtionmaille annetun lain muuttamisesta, sekä aikaisemmin vuonna 1989.

10. Katso erityisesti Juha Joonas: Entisiin Tornion ja Kemin Lapinmaihin kuuluneiden alueiden maa- ja vesioikeuksista, *Juridica Lapponica* 32, Rovaniemi 2006, 346-393

11. Vihervuori, Pekka (1999) Maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteisiin elinkeinoihin kohdisuvat oikeudet saamelaisten kotiseutualueella. ILO:n alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen edellyttämät saamelaisten maahan ja vesiin kohdistuvia oikeuksia koskevat muutosehdotukset. Oikeusministeriön Yleisen osaston julkaisu, 3, Helsinki. Wirilander, Juhani (2001) Lausunto maanomistusoloista ja niidenkehityksestä saamelaisten kotiseutualueella. oikeusministeriö 8.8.2001, Helsinki.

12. Luonnos: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi saamelaisten kotiseutualueen luonnonhoitoalueen neuvottelukunnasta ja laiksi Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta. Oikeusministeriö 14.6.2002; <http://www.om.fi/14510.htm>

13. Oikeusministeriön julkaisu 2006: Enbuske, Matti (2006) Asutus ja maankäyttö keskeisessä Lapissa ja Enontekiöllä;

Hiltunen, Mauno (2006) Maailma maailmojen välissä. Enontekiön asukkaat, elinkeinot ja maanhallinta 1550-1808;

Nahkiaisoja Tarja (2006) Asutus ja maankäyttö Inarissa ja Utsjoella 1700-luvun puolivälistä vuoteen 1925.

14. Joonas, Juha (2006) Entisiin Tornion ja Kemin Lapinmaihin kuuluneiden alueiden maa- ja vesioikeuksista. *Juridica Lapponica* 32. Rovaniemi.

15. Vastaava malli on ollut aikaisemmin esillä Norjan lainvalmistelussa (ks. NOU 1997:4), joka myöhemmin johti Finnmarkin lain syntymiseen.

16. Haastattelu, Tanja Joonas – Tuija Brax, Helsinki 11.11.2008. Tuija Brax, Yle Lapin radio 2009, Lapin Kansan 2009.

Suomen oikeusministeri Tuija Brax katsoo, että ILO-sopimuksen ratifiointi ei ole ajankohtainen.¹⁷

Edellä mainitut selvitykset ja tutkimukset lähtevät pääosin erilaisista oikeudellisista lähtökohdista kuin ILO-sopimuksen No. 169 ratifiointi. Kysymys on ollut kansallisen lainsäädännön sisällöstä, kun taas ILO-sopimuksen ratifioinnissa on kysymys kansainvälisoikeudellisen sopimuksen voimaansaattamisesta. Nämä kaksi asiaa yhdistyvät kuitenkin siltä osin, että nykyisen Pohjois-Suomen historialla ja oikeudellisella menneisyydellä voidaan katsoa olevan oma merkityksensä myös sen suhteen, miten ILO-sopimuksen voimaansaattaminen tulisi toteuttaa.¹⁸

Viittaan artikkelissa tutkimusaineistona Kansainvälisen Työjärjestön asiantuntijakomitean (CEACR, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) lausuntoihin, ns. huomiot¹⁹ (Observations) ja suorat pyynnöt²⁰ (Direct Requests), jotka liittyvät ILO:n sopimusten valvontamenettelyyn. Asiantuntijakomitean roolista ja merkityksestä mm. sopimusten tulkinnassa kerrotaan lisää myöhemmin. Tutkimusaineistoa olen analysoinut yhteiskuntatieteissä yleisesti käytettävän vertailevan tutkimusmetodin²¹ avulla sekä ottamalla huomioon oikeustieteissä käytettävän ns. oikeuslähdeopin²² säännöt. ILO-sopimuksen No. 169 tulkintaan liittyvät yleiset sopimustulkintaa koskevat sopimukset²³ sekä varsinaisesti tätä sopimusta koskeva muu materiaali.²⁴

Teoreettisena viitekehyksenä tutkimuksen taustalla käytän kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa tunnettua problematiikkaa yhtäältä valtion suvereniteetista, oikeudesta määrätä omasta alueestaan ja oikeudesta luonnonvaroihin, sekä toisaalta alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeudesta, joka haastaa suvereniteetin monella tapaa. Kansainvälisen oikeuden tutkimus on antanut työkaluksi ns. TWAIL-lähestymistavan²⁵ (Third World Approaches to International Law), joka on tuottanut lähinnä uudenlaisia näkökulmia ILO-sopimuksen No. 169 arviointiin.

Väitöskirjassani tarkastelen käytännön esimerkkien kautta, mitä Kansainvälisen Työjärjestön (ILO) alkuperäiskansoja koskevan sopimuksen ratifiointi voisi tarkoittaa Pohjoismaissa esimerkiksi perinteisten elinkeinojen, kuten poronhoidon kannalta.

17. Joona, Juha 2006 381-382. Joona J. viittaa tässä ILO-sopimuksen artiklaan 34, jonka mukaan sopimuksen täytäntöönpano on ratkaistava kunkin maan erityisolosuhteet huomioon ottaen. Myös tämä, Joona J.:n mukaan viittaisi siihen, että alueen kiinteistöoikeudellisella menneisyydellä tulisi olla oma vaikutuksensa siihen järjestelyyn, jonka mukaisesti sopimuksen ratifiointi toteutetaan, mikäli sopimus päätetään ratifioida.

18. Kirjoittajan käännös.

19. Kirjoittajan käännös.

20. Lisää mm. Hantrais, Linda (2009) *International Comparative research: theory, method and practice*. PalgraveMacMillan. Hampshire.

21. Katso lisää yleisesti mm. Wikipedia tai tarkemmin: Tolonen, Hannu (2003) *Oikeuslähdeoppi*.

22. Katso myöhemmin Wienin yleissopimus vuodelta 1969.

23. Katso myöhemmin ns. ILO-oppaat.

24. Lisää mm. Makau, Mutua (2000) *What is TWAIL?* American Society of International Law Proceedings. 94 Am.Soc'y Intl'l L. Proc.31. Ja Anghie, Antony (2005) *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. Cambridge University Press; Rodríguez-Pinero, Luis (2005) *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law. The ILO Regime (1919-1989)*. Oxford University Press.

25. Ratifioinnilla tarkoitetaan sopimuksen lopullista hyväksymistä, vahvistamista ja saattamista voimaan. Kts. mm. www.wikipedia.org/wiki/Ratifiointi

Asiantuntijakomitean rooli ja merkitys

Kansainvälisen sopimuksen ratifiointi²⁶ on aina valtion suvereeni ja vapaaehtoinen toimi. Allekirjoittamalla kansainvälisen sopimuksen, valtio sitoutuu noudattamaan sopimuksen sanamuotoja ja sisältöä. Kansainvälisen Työjärjestön laatiman sopimuksen ratifiointi aloittaa myös dialogin ja yhteistyön valtion hallituksen ja ILO:n välillä. Tällä yhteistyöllä varmistetaan, että kansallinen lainsäädäntö ja käytäntö vastaavat sopimuksen sisältöä. ILO:n sopimuksia, toisin kuin monia muita kansainvälisiä sopimuksia, ei voida ratifioida varauksin, vaan se tulee hyväksyä kokonaisuudessaan. Sen vuoksi on tärkeää, että hallitukset, työnantajien ja -tekijöiden edustajat ja myös alkuperäiskansat ymmärtävät sopimuksen sisällön merkityksen. Ennen ratifiointia on toivottavaa, että mainittujen tahojen välillä käydään vuoropuhelua, jotta sopimuksen implementointi²⁷ varmistettaisiin parhaiten.²⁸

Alkuperäiskansojen tilanteet vaihtelevat suuresti maittain. On tärkeää ymmärtää, että yhtä lähestymistapaa esimerkiksi maa- ja oikeuskysymyksiin on vaikea löytää. Joissakin maissa ja tilanteissa alkuperäiskansoja koskevia kansallisia lakeja ja politiikkaa joudutaan laajentamaan ja/tai muuttamaan. Myös uusia lakeja joudutaan mahdollisesti säätämään, jotta kansallinen lainsäädäntö vastaisi ILO-sopimuksen No. 169 sisältöä. Esimerkiksi ratifioituaan ILO-sopimuksen No. 169 Bolivia ja Meksiko uudistivat perustuslakinsa, joissa ne tunnustavat alkuperäiskansojen olemassaolon ja valtioiden monikulttuurisen luonteen.²⁹ Ja vaikka valtio ei ratifioisikaan sopimusta, se voi käyttää sen artikloja ohjeina mm. alkuperäiskansoja koskevassa lainsäädäntötyössä. Myös alkuperäiskansat voivat käyttää ILO-sopimusta (poliittisena) työkalunaan.³⁰

Kansainvälisellä työjärjestöllä on lukuisia mahdollisuuksia tarkastella ja valvoa, miten sen laatimia sopimuksia sovelletaan käytäntöön. Yleensä prosessi lähtee valtion ja ILO:n valtionaestuksen välisestä dialogista. Kun sopimus on ratifioitu, valtio on velvollinen lähettämään säännöllisiä raportteja ILO:lle siitä, miten sopimus on implementoitu ko. maassa. Näiden raporttien tulee sisältää tietoa sekä sopimuksen soveltamisesta käytäntöön, että lainsäädännöllisistä muutoksista. Raportit tulee lähettää työnantajien ja työntekijöiden edustajille kommentoitavaksi ennen niiden lähettämistä ILO:lle. Toistaiseksi Norja on ainut maa, joka on sisällyttänyt tähän ILO-sopimusta No. 169 koskevaan dialogiin myös Saamelaiskäräjät. Tätä ei sopimuksessa vaadita, mutta suositellaan ILO:n toimesta. Valtion tulee lähettää ensimmäinen raportti vuosi sopimuksen voimaantulon jälkeen, mikä tapahtuu yleensä vuosi ratifioinnin rekisteröitymisestä ILO:on. Toinen raportti tulee lähettää tästä

26. Sopimuksen soveltaminen käytäntöön.

27. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989, No. 169, a Manual. International Labour Organisation, Ranska 2000, 70.

28. Tomei, M. & Swepston, L. Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169. Geneva, 1996, 4.

29. ILO Manual, 2000, 72.

30. ILO Manual 2000, 70-71. Mikäli asia tai tilanne on vakava ja vaatii tarkempaa seurantaa, raportteja voidaan vaatia lähetettävän useammin.

kahden vuoden kuluttua. Toisen raportin jälkeen sopimukselle No. 169 normaali raportointiväli on joka viides vuosi.³¹

ILO:ssa raportit tutkii ns. Asiantuntijakomitea³² (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations). Tämä komitea muodostuu 20:stä itsenäisesti toimivasta asiantuntijasta, lähinnä juristista, ja se kokoontuu vuosittain.

Tarkastellessaan valtioiden lähettämiä raportteja Asiantuntijakomitea voi kommentoida niitä kahdella tavalla:

Observations – Huomiot, keskittyvät yleensä vakavampiin ja pidemmälle aikavälille sijoittuviin tapauksiin, joissa valtiot ovat epäonnistuneet täyttämään sopimuksen vaatimia velvoitteita tai asioihin, joissa ei ole tapahtunut toivottavaa kehitystä. Huomiot julkaistaan Asiantuntijakomitean vuosittaisessa raportissa.

Direct Requests – Suorat pyynnöt, liittyvät enemmän yksittäisiin kysymyksiin, joista Asiantuntijakomitea pyytää lisäselvityksiä tai tarkennuksia. Näitä pyyntöjä ei julkaista, mutta ne löytyvät internetistä.

Tässä vaiheessa voidaan kysyä, mikä on Asiantuntijakomitean kommenttien merkitys tutkimuksellisesti? Ensinnäkin huomiot ja suorat pyynnöt tuottavat suuren määrän tietoa ILO-sopimuksen No. 169 ratifioineista maista ja niiden alkuperäiskansojen asemasta, elämästä ja ongelmista. Muistettava on, että kommentit perustuvat valtioiden hallitusten sekä työntäjä- ja työntekijäjärjestöjen raportteihin, joihin alkuperäiskansoilla itsellään harvoin on mahdollisuus vaikuttaa, Norjan poikkeusta lukuun ottamatta. Alkuperäiskansoilla on kuitenkin mahdollisuus lähestyä Asiantuntijakomiteaa ja ILO:a minkä tahansa työnantaja- tai työntekijäjärjestön kautta, tai lähettämällä tietoa itse.³³ Toiseksi Asiantuntijakomitean kommentit antavat tietoa erilaisista toimista, joita valtiot ovat tehneet ILO-sopimuksen No. 169 ratifioituaan. Kommentit sisältävät tietoa sekä lainsäädännöllisistä muutoksista, mutta myös muutoksista käytännön elämään paikallistasolla. Pohjoismaisia tilanteita tarkasteltaessa voidaan kuitenkin todeta, että vertailua ei voi suorittaa siten, että löytyisi yksi tai useampia tänne suoraan sovellettavia ratkaisuehdotuksia, vaan vertailua on tehtävä useiden maiden kesken, joissa samantyyppisiä ongelmia tai kysymyksiä on kohdattu.

Mikäli valtioille syntyy epäselvyyttä joidenkin ILO sopimusten artikloiden merkityksestä ja sovellettavuudesta, ne voivat pyytää ILO:n pysyvältä sihteeristöltä (International Labour Office)³⁴ selvennystä asiaan. ILO:n perustuslain mukaan sihteeristöllä ei kuitenkaan ole auktoriteettia *tulkita* sopimuksia. Haagin

31. Kirjoittajan käännös.

32. ILO Manual 2000, 78-79. Asiantuntijakomitea korostaa erityisesti sellaisten alkuperäiskansojen lähettämien raporttien, selvitysten jne. lähettämisen tärkeyttä, jotka sisältävät varmistettavissa olevaa tietoa, kuten lakeja, säädöksiä tai muita virallisia dokumentteja, esimerkiksi maa- ja oikeus- ja muita päätöksiä.

33. Pysyvän sihteeristön päämaja sijaitsee Genevessä, Sveitsissä ja se huolehtii järjestön jokapäiväisistä aktiviteeteista, tutkimuksesta ja dokumentoinnista. Sihteeristöllä on 58 alueellista toimistoa eri puolilla maailmaa.

34. Artikla 37, pykälä 1.

Kansainvälinen Tuomioistuin on ILO:n perustuslain³⁵ mukaan ainut pätevä elin, joka voi sopimuksia tulkita. Huomioitavaa on, että tulkintapyyntöjä tehdään äärimmäisen harvoin, eikä sellaista ole tehty koskaan ILO-sopimuksesta No. 169. Sihteeristö voi kuitenkin tarjota *mielipiteensä* asiasta. Mikään valtio ei ole myöskään pyytänyt mielipidettä ILO-sopimuksesta No.169.

Se, että edellä mainittuja tulkinta- tai mielipidepyyntöjä on tehty niin vähän, kertoo jotakin ILO-sopimusten valvontamekanismista, erityisesti sen *tehokkuudesta*, ja Asiantuntijakomitean roolista. Näyttäisi siltä, että valtiot tyytyvät Asiantuntijakomitean kommentteihin huomioiden ja suorien pyyntöjen muodossa. Kommenttien avulla valtiot pyrkivät muuttamaan ja parantamaan asioita, joihin kommentteissa on viitattu. Mikäli näin ei tapahdu, edellä mainittu säännöllisesti tapahtuva raportointimenettely varmistaa sen, että epäkohtiin tartutaan myös jatkossa kunnes Asiantuntijakomitea katsoo ko. asian täyttävän sopimuksen velvoitteet.

Tutkimuksessani ei niinkään käsitellä sitä, miten sopimusta on tosiasiallisesti tulkittu Asiantuntijakomitean toimesta vaan enemmänkin niistä poliittisista ja oikeudellisista prosesseista, edistyksestä ja muutoksista, joita on tapahtunut, kun sopimusta on sovellettu käytäntöön ratifioijavaltioissa. ILO-sopimuksen No. 169 vaikutus ihmisoikeusinstrumentina kansallisiin käytäntöihin on ilmeinen. Kansainvälisten normien tutkijoiden Thomas Rissen ja Kathryn Sikkinkin mukaan tarkastelemalla erilaisia tapauksia (maita), jotka luovat yhteyden kansainvälisten ihmisoikeusnormien ja yksittäisten valtioiden luoman käytäntöjen välillä, kehitämme ja esitämme teorian mekanismeista, joiden avulla kansainväliset normit voivat johtaa käyttäytymisen muuttumiseen.³⁶ Vaikka kiinnostukseni kohteena ovatkin poliittiset prosessit, ja sopimuksen tulkinta on lähinnä näiden prosessien sivuvaikutus, on silti mielenkiintoista nähdä, miten Asiantuntijakomitea on esittänyt tulkintoja ja kommentteja tietyistä artikloista. Tämän valvontamekanismin ja raportointimenettelyn kautta Asiantuntijakomitealla näyttäisi olevan tietynlainen auktoriteetti ja valta siihen nähden, miten sopimusta sovelletaan käytäntöön.

Yleisesti kansainvälisten sopimusten tulkinnassa otetaan huomioon valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin vuoden 1969 yleissopimus, joka sisältää kansainvälisen oikeuden yleisesti hyväksytyt pääperiaatteet ja –säännöt valtiosopimusten säännösten tulkinnasta. Niin Suomi, Ruotsi kuin Norjakin ovat ratifioineet Wienin yleissopimuksen. Wienin sopimuksen tulkintaa koskevia säännöksiä pidetään myös kansainvälisenä tapaoikeutena, joka velvoittaa myös

35. Risse ja Sikkink 1999, 2.

36. Wienin yleissopimuksen Artiklan 31 (1) pääsäännös lausuu, että valtiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa. Artiklassa 31 (2) todetaan mm., että valtiosopimusta tulkittaessa tulee ottaa huomioon myös sopimuksen johdanto ja liitteet. Kts. lisää Lauri Hannikainen, Valtiosopimussäännösten tulkintaa koskevat periaatteet ja säännöt kansainvälisessä oikeudessa. Teoksessa Tanja Tirronen, Toteutuvatko saamelaiten maa-oikeudet? ILO:n alkuperäiskansasopimus No. 169 ja Suomi/Ruotsi/Norja. Lapin yliopisto, Juridica Lapponica 28, Rovaniemi 2002, 49-58.

niitä valtioita, jotka eivät Wienin sopimusta ole ratifioineet.³⁷ ILO-sopimuksen No. 169 tulkinnassa muita relevantteja apuvälineitä ovat edellä mainittu ILO:n aiempi alkuperäiskansoja koskeva sopimus No. 107 vuodelta 1957 ja sen sanamuodot.³⁸ Sopimusta tulkittaessa apuvälineinä voidaan käyttää myös sopimuksen esitöitä.³⁹ Myös muu aiheeseen liittyvä kirjallisuus⁴⁰ on relevanttia, joskaan niitä ei voida pitää Wienin sopimuksen artiklan 31 (3) tarkoittamana myöhempänä käytäntönä, jolla olisi auktoriteettia alkuperäiskansasopimuksen tulkinnassa. Ne ovat vain huomionarvoisia näkemyksiä sopimuksen tulkinnasta, jotka saatetaan katsoa oikeaksi.

Seuraavissa kahdessa alaluvussa esitetään niitä Asiantuntijakomitean esittämiä kommentteja (tai tulkintoja), jotka perustuvat valtioiden komitealle lähettämiin raportteihin. Ensimmäinen alaluku käsittelee Artiklaan 1 liittyviä ongelmakohtia ja haasteita, sopimuksen ns. subjekti-kysymykseen liittyviä ongelmia, joita sopimuksen ratifioineilla valtioilla on ollut. Tarkastelun kohteeksi kyseinen artikla on valittu sen vuoksi, että sen sisältöön liittyvien asioiden vuoksi valtioilla on ollut ongelmia ratifoida sopimus, mutta ongelmia näyttäisi esiintyvän myös ratifioinnin jälkeen. Samasta syystä toisen alaluvun tarkastelun kohteeksi on valittu artiklat 13-19, eli ns. maa oikeusartiklat ja erityisesti Artikla 14.

37. Hannikaisen mukaan alkuperäiskansojen maa oikeuksien osalta kahden sopimuksen tarkoitusta ja päämäärää katsottaessa näyttää varsin ilmeiseltä, että tuskinpa myöhemmässä sopimuksessa aiottiin tunnustaa alkuperäiskansoille vähäisemmät maa oikeudet kuin mitä tunnustettiin aikaisemmassa sopimuksessa. Hannikainen 2002, 56.

38. ILO-sopimuksen No. 169 esityöt: 1) International Labour Conference 75th Session 1988, report VI (1). Partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107). International Labour Office, Geneva.

2) International Labour Conference 75th Session 1988, report VI (2). Partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107). International Labour Office, Geneva.

3) International Labour Conference 76th Session 1989, report IV (1). Partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107). International Labour Office, Geneva.

4) International Labour Conference 76th Session 1989, report IV (2 A). Partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107). International Labour Office, Geneva.

5) International Labour Conference 76th Session 1989, report IV (2 B). Partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107). International Labour Office, Geneva.

39. Esimerkiksi kahden ILO:n virkailijan laatima opas. Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169, by Manuela Tomei and Lee Swepston, 1996. Sekä toinen ILO:n tuottama opas: ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989, No. 169, a Manual. International Labour Organisation, Ranska 2000.

40 Artikla 1 kokonaisuudessaan: Artikla 1

1. Tämä yleissopimus koskee

a) niitä itsenäisissä maissa eläviä heimokansoja, jotka eroavat selvästi maan muista väestöryhmistä sosiaalisten, kulttuuristen ja taloudellisten olojensa puolesta ja joiden asema määräytyy kokonaan tai osittain niiden omien tapojen tai perinteiden tai erityislainsäädännön mukaan;

b) niitä itsenäisissä maissa eläviä kansoja, joita pidetään alkuasukkaina, koska

- he polveutuvat väestöstä, joka maan valloituksen aikaan asui maassa tai sillä maantieteellisellä alueella, johon maa kuuluu, ja

- jotka oikeudellisesta asemastaan riippumatta ovat säilyttäneet kokonaan tai osittain omat sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja poliittiset instituutionsa.

2. Määriteltäessä ryhmät, joihin tämän yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan, on olennaisena perusteena pidettävä sitä, että kansa itse pitää itseänsä alkuperäis- tai heimokansana.

3. Tässä yleissopimuksessa käytettävää ilmausta ”kansat” ei ole tulkittava siten, että sillä olisi vaikutuksia niihin oikeuksiin, joita tähän ilmaisuun saattaa liittyä kansainvälisen oikeuden mukaan.

Artikla 1

ILO:n Asiantuntijakomitean lausumista huomioista ja suorista pyynnöistä käy ilmi, että ILO-sopimuksen No. 169 ratifioineissa valtioissa käytännön ongelmakohdat liittyvät hyvin moninaisiin asioihin. Sopimuksen maa-oikeusartiklat 13-19 lienevät kuitenkin eniten aiheuttaneet keskustelua ennen ratifiointia, mutta myös sen jälkeen. Voidaan kuitenkin todeta, että myös Artiklan 1 kohdalla on epäselvyyttä: on perustavanlaatuista tietää, keihin henkilöihin sopimusta tulisi soveltaa. Alla selvitetään maittain Asiantuntijakomitean joko suorissa pyynnöissä tai huomioissa esittämiä kommentteja liittyen Artiklan 1 sisältöön ja niiden täytäntöönpanoon ko. maassa.

Ensimmäisen artiklan mukaan sopimusta sovelletaan alkuperäiskansoihin, joilla tarkoitetaan:

”... niitä itsenäisissä maissa eläviä kansoja, joita pidetään alkuasukkaina, koska he polveutuvat väestöstä, joka maan valloituksen tai asuttamisen tai nykyisten valtorajojen muodostumisen aikaan asui maassa tai sillä maantieteellisellä alueella, johon maa kuuluu, ja jotka oikeudellisesta asemasta riippumatta ovat säilyttäneet kokonaan tai osittain omat sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja poliittiset instituutiotensa.”⁴¹

Yleisesti ei näyttäisi olevan huomattavaa epäselvyyttä mitkä maailman kansoista ovat alkuperäiskansoja. Eri asia on, keiden katsotaan yksilötasolla kuuluvan alkuperäiskansaan.⁴² Tämä on ongelmallista ILO-sopimuksen No. 169 kohdalla, koska sopimusta sovelletaan *kansoihin*, ei yksittäisiin henkilöihin. Asiantuntijakomitean kommentteista voi kuitenkin päätellä, että on ensiarvoisen tärkeää tietää, keihin *henkilöihin* sopimusta sovelletaan, jotta nämä henkilöt voisivat olla tietoisia heitä koskevasta sopimuksesta ja lainsäädännöstä. Tämän voidaan katsoa olevan ihmisoikeuskysymys. Erityisen hyvin tämä tulee esille Asiantuntijakomitean suorassa pyynnössä Bolivialle 1995:

”... The Committee would be grateful if the Government would indicate the manner in which recognition is given to indigenous communities and individuals so that they can benefit from then legislation which applies to them.”⁴³

Myös ILO:n oppaassa vuodelta 2000 mainitaan, että on tärkeää tietää ketkä

41. Kts. Lisää mm. Thornberry, Patrick (1998) Who is indigenous? In Frank Horn (ed.) Economic, Social and Cultural Rights of the Sami. Juridica Lapponica 19. The Northern Institute for Environmental and Minority Law, University of Lapland, Rovaniemi.
Thornberry, Patrick (2002) Indigenous peoples and human rights. Melland Schill Studies in International Law, Manchester University press.

42. CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Bolivia
Ratification:1991, Submitted:1995.

43. ILO a Manual 2000, 8.

ovat sopimuksen edunsaajia.⁴⁴ Tässä yhteydessä viitataan itse-identifikaation⁴⁵ merkitykseen Artiklan 1 (2) kohdan perustavanlaatuisena kriteerinä.

Argentiinan kohdalla vuonna 2003 ja myöhemmin uudestaan vuonna 2005 Asiantuntijakomitea toteaa, että koskien alkuperäiskansan itse-identifikaatiota Argentiinan lainsäädäntö ei tältä osin täytä Artiklan 1 vaatimuksia. Asiantuntijakomitea kehottaa tästä syystä hallitusta suorittamaan väestölaskennan ja suosittelee, että henkilöt, joita asia koskee, otetaan mukaan laskennan valmisteluun.⁴⁶

Vuonna 1995 **Bolivian** kohdalla Asiantuntijakomitea toteaa, että hallitus on suorittanut Boliviassa väestölaskennan YK:n Kehitysohjelman avustuksella ja Asiantuntijakomitea pyytääkin tämän laskennan tuloksia. Aikaisemmin vuonna 1994 Asiantuntijakomitea pyytää hallitukselta tietoa Kansallisen rekisterin myöntämistä henkilökorteista, joissa etusija annetaan alkuperäisväestöön kuuluville ja maatyöläisille. Asiantuntijakomitea kysyy, eroaako alkuperäisväestöön kuuluvan henkilön pääsy Kansalliseen rekisteriin millään tavalla maatyöläisen pääsystä. Erityisesti kysytään, millaisia kriteerejä rekisteriin pääsy edellyttää.⁴⁷ Hallituksen vastauksesta käy ilmi, että Kansallinen rekisteri ei erottele henkilöä alkuperäiskansastatuksen perusteella. Asiantuntijakomitea herättääkin kysymyksen, millä tavoin ILO-sopimuksen No. 169 kohteena olevat henkilöt Boliviassa voivat hyötyä sopimuksen sisällöstä, jos heillä ei ole tähän liittyvää statusta.

Kolumbian hallitus on esittänyt raportissaan vuonna 1994 hyvinkin tarkkoja lukuja alueellaan asuvasta alkuperäiskansaväestöstä. Vuonna 1994 Kolumbiassa arvioidaan olevan 575 000 alkuperäiskansoihin kuuluvaa henkilöä. Asiantuntijakomitea pyytääkin lisäselvitystä siihen, mihin luvut perustuvat ja miten itse-identifikaatiota toteutetaan käytännössä. Vuonna 1996 Kolumbian hallitus selventää, että vuoden 1993 väestölaskennassa oli erityinen alkuperäiskansa-osatekijä, joka piti sisällään sen, että henkilön tuli olla amerintialaista syntyperää ja hänellä tuli olla tunne kuulumisesta alkuperäiskansayhteisöön.⁴⁸ Vuonna 1999 arvioi Kolumbian hallitus alkuperäiskansaväestön lukumääräksi 603 000 ja vuonna 2001 621 186

44. ILO:n oppaan mukaan itse-identifikaatio pitää sisällään sekä objektiivisen että subjektiivisen kriteerin: objektiivisella kriteerillä tarkoitetaan sitä, että alkuperäiskansan tulee täyttää Artiklan 1 vaatimukset ja tunnustaa ja hyväksyä henkilöt, jotka kuuluvat tähän kansaan. Subjektiivisella kriteerillä tarkoitetaan sitä, että henkilö itse identifioi itsensä tähän ryhmään tai kansaan; tai että ryhmä itse pitää itseään alkuperäis- tai heimokansana sopimuksen edellyttämällä tavalla. ILO a Manual 2000, 8.

45. CEAR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989, Argentina, Ratification: 2000, Submitted: 2003.

46. CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Bolivia
Ratification: 1991, Submitted: 1994.

47. CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Bolivia
Ratification: 1991, Submitted: 1995.

48. CEACR: Individual Direct Request concerning Convention no. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Colombia
Ratification: 1991, Submitted: 1996.

henkilöä.⁴⁹ Hallitus esittää sopimuksen koskevan yhteensä 82 eri kansaa, jotka asuvat Kolumbian rajojen sisäpuolella.⁵⁰

Vuosina 1997 ja 1999 suorissa pyynnöissä Asiantuntijakomitea toteaa, että **Costa Rican** Alkuperäiskansalain (Indigenous Act) mukaan “henkilöt ovat alkuperäisasukkaita mikäli he muodostavat etnisen ryhmän, joka polveutuu suoraan esi-Kolumbian sivilisaatioista, ja jotka säilyttävät omaa identiteettiään.”⁵¹ Asiantuntijakomitea huomauttaa kuitenkin, että tämä määritelmä ei sisällä itse-identifikaatiota, minkä johdosta laki ei tältä osin vastaa Artiklan 1 vaatimuksia. Vuonna 2000 Costa Rican hallitus kuitenkin antaa ymmärtää, että sen lainsäädäntö vastaisi Artiklan 1 vaatimuksia ja viittaa em. lauseeseen.⁵² Myöhemmin vuonna 2001 Asiantuntijakomitea toteaa, että lakiehdotuksessa No. 12032, kohdassa 4 (a) todetaan, että jokainen alkuperäiskansa määrittelee autonomisesti ketkä he katsovat kansansa jäseniksi. Asiantuntijakomitea pyytää lisäselvityksiä em. asian soveltamisesta käytäntöön sen jälkeen kun lakiehdotus on tullut hyväksytyksi.⁵³

Hondurasin hallituksen mukaan ILO-sopimus No. 169 koskee Hondurasissa kaikkia sellaisia henkilöitä, jotka kuuluvat alkuperäisväestöön ja erityisesti sellaisia henkilöitä, jotka kuuluvat CONPAH-järjestöön (Confederation of Autochonus Peoples of Honduras). Asiantuntijakomitea pyytää hallitusta selvittämään, millä tavoin sopimusta sovelletaan sellaisiin henkilöihin, jotka eivät ole järjestön jäseniä, mutta jotka ovat ILO-sopimuksen No. 169 subjekteja. Lisäksi pyydetään selvitystä itse-identifikaation toteutumuksesta käytännössä.⁵⁴

YK:n Ihmisoikeuksien julistuksen Artiklan 20 pykälän 1 mukaan kaikilla on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen. Pykälän 2 mukaan ketään älköön pakotettako liittymään mihinkään yhdistykseen. Ihmisoikeuksien julistuksen

49. CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Colombia

Ratification: 1991, Submitted: 1999.

50. CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Colombia

Ratification: 1991, Submitted: 2001. CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Colombia

Ratification: 1991, Submitted: 1994 CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Colombia

Ratification: 1991, Submitted: 1994 CEACR: Individual Direct Request concerning Convention no. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Colombia

Ratification: 1991, Submitted: 1996.

51. CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Costa Rica

Ratification: 1993, Submitted: 1999.

52. CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Costa Rica

Ratification: 1993, Submitted: 2000.

53. CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Costa Rica

Ratification: 1993, Submitted: 2001

54. CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Honduras

Ratification: 1995, Submitted: 2000.

valossa ja toisen maailmansodan tapahtumien vuoksi etnisyyteen perustuvat rekisterit ovat ongelmallisia. On henkilöitä, jotka eivät tällaiseen rekisteriin halua kuulua ja toisaalta rekisteriin pääsemisen kriteerit voivat olla aivan muut kuin esimerkiksi alkuperäiskansaansa kuuluvan henkilön määrittäminen.⁵⁵

Meksikon kohdalla 1993 Asiantuntijakomitea tekee huomion, jonka mukaan alkuperäiskansakielen käyttäminen olisi määrävänä tekijänä määriteltäessä sitä, kuuluuko henkilö alkuperäiskansaansa. Kieli on monessa suhteessa ongelmallinen, mikäli sen katsotaan olevan määrävänä tekijänä alkuperäiskansaansa kuuluvaa henkilöä määriteltäessä. Ensinnäkin, kielen voi oppia kuka tahansa koska tahansa. Kielen voi myös kadottaa; toisilla kieli on voinut kadota aikaisemmin esi-vanhempien ketjussa, toisilla kieli katoaa nyt, tässä päivässä. Kielen osaaminen kertoo myös hyvin vähän henkilön suhteesta esimerkiksi kansallisten lakien mukaan määräytyviin maa- ja vesioikeuksiin. ILO-sopimuksen No. 169 mukaan kieli voi olla yksi ”alkuperäisyyden” elementti, mutta ei ainut.⁵⁶ Kommentissaan Meksikolle Asiantuntijakomitea korostaa myös itse-identifikaation merkitystä.⁵⁷

Perun kohdalla vuonna 1999 Asiantuntijakomitea pyytää Perun hallitusta ilmoittamaan tarkempia lukuja alkuperäiskansoihin kuuluvien henkilöiden lukumäärästä. Komitean mukaan vuoden 1993 väestölaskennasta ei käy ilmi, että Perussa olisi tehty eroa alkuperäiskansoihin kuuluvien henkilöiden ja maatyöläisten välillä. Asiantuntijakomitea toteaa myös, että alkuperäiskansayhteisöihin kuuluvien henkilöiden ja maatyöläisten lukumäärä on verrattain alhainen verrattuna koko maan väestöön. Komitea ehdottaa, että Perun hallitus harmonisoi kriteerit koskemaan niitä henkilöitä, joihin ILO-sopimusta sovelletaan. Tässä yhteydessä tulisi erityisesti huomioida henkilön polveutuvuus ja itse-identifikaatio. Alkuperäiskansojen jäseniksi määrittäminen on erityisen vaikeaa Perussa siksi, että koko maassa on 24 miljoonaa asukasta, joista yli 9 miljoonaa on alkuperäiskansoihin kuuluvaa henkilöä. Amazonian alueella elää 42 eri etnistä ryhmää ja tämä alue kattaa 62 prosenttia maan pinta-alasta. Alueella puhutaan 40 eri kieltä, jotka kuuluvat 16 eri kieliryhmään. Kaikki näistä ryhmistä eivät myöskään itse selkeästi määrittele olevansa alkuperäisyhteisöjä. Asiantuntijakomitea toteaa asian olevan erittäin vaikeaa, koska erilaisia määrittelytapoja on useita ja erilaisia ryhmiä on paljon: maatyöläisiä, alkuperäiskansayhteisöjä (indigenous and native populations), sellaisia jotka elävät kaukana ylämailla, sademetsissä ja sademetsien reuna-alueilla. Tämän vuoksi Asiantuntijakomitea pyytää kriteerien harmonisointia.⁵⁸

Vuonna 1993 suorassa pyynnössä Asiantuntijakomitea toteaa, että **Norjassa** on

55. Katso lisää J. Joona: Entisiin Tornion ja Kemin Lapinmaihin kuuluneiden alueiden maa- ja vesioikeuksista. *Juridica Lapponica* 32. Rovaniemi, 367-381.

56. Kts. Aikaisemmin ILO-sopimuksen No.169 Artikla 1.

57. CEACR: Individual Direct request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Mexico
Ratification: 1990, Submitted: 1993.

58. CEACR: Individual Direct Request concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) Peru Ratification: 1994, Submitted: 2006 CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Peru
Ratification: 1994, Submitted: 1999

pidetty vuonna 1970 väestölaskenta saamelaisväestön laskemiseksi. Vuonna 1993 hallitus arvioi Norjan alueella elävän noin 40 000 saamelaista. Asiantuntijakomitea tiedustelee hallitukselta, onko Norjalla aikeita järjestää tulevaisuudessa uusi väestölaskenta, joka sisältäisi erityisen alkuperäiskansa-elementin. Vuonna 1995 Norjan hallitus vastaa, että väestölaskennalle ei ole tulevaisuudessa tarvetta, koska Saamelaiskäräjävaaleissa saavutettiin korkea osallistumisprosentti, ja että ne jotka äänestävät Saamelaiskäräjävaaleissa, voidaan identifioida.

Norjan Saamelaiskäräjien virallisten internet-sivujen mukaan vuonna 1989 5497 saamelaista rekisteröitiin Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. (<http://www.samediggi.nodefault.asp?selNodeID=110&lang=no>, luettu 28.11. 2003)

Vuonna 2001 9923 henkilöä ja vuonna 2005 12 538 henkilöä oli merkitty rekisteriin (<http://www.samediggi.no/Artikkel.asp?Mid1=3&Mid2=300&Aid=236&b ack=1>, luettu 20.11. 2006).

Norjan hallitus on kuitenkin vuonna 1993 ilmoittanut ILO:lle arvioksi saamelaisten lukumäärästä 40 000 henkilöä. Vuonna 1995 hallitus viittaa Saamelaiskäräjävaalien ”korkeaan osallistumisprosenttiin” (1989: 5497 henkilöä). Jos ILO-sopimus No. 169 koskee Norjassa hallituksen ilmoituksen mukaan Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkittyjä henkilöitä, mitä tapahtuu lopuille henkilöille, joiden arvioidaan olevan saamelaisväestöä (50 000-75 0000 henkilöä, kts. seuraava kpl)? Millä tavalla tällaisten henkilöiden suoja ILO-sopimuksen No. 169 piirissä varmistetaan?

Norjan ulkoministeriön mukaan saamelaisten lukumääräksi voidaan arvioida jopa 75 000 henkilöä, mutta arviot vaihtelevat sen mukaan, mitä kriteerejä määrittelyssä käytetään (geneettinen perimä, äidinkieli, henkilökohtaiset toiveet jne.) Viralliset väestölaskennat eivät ole ministeriön mukaan antaneet luotettavaa tulosta. Saamelaiskäräjien virallisia lukuja kuitenkin käytetään raportoinnissa ILO:lle. Ulkoministeriön mukaan assimilaatioprosessista johtuen kaikki saamelaiset eivät ole halunneet tai voineet tunnustaa etnistä identiteettiään. Tästä johtuen Saamelaiskäräjät Pohjoismaissa ovat muodostaneet omat kriteerinsä saamelaisen määrittelemiseksi. Näissä määrittelyissä käytetään objektiivista ja subjektiivista kriteeriä. <http://odin.dep.no/odin/engelsk/norway/history/032005-990463/index-dok000-b-n-a.html> (luettu 20.11.2006).

Samoin kuin Hondurasin kohdalla, tässä yhteydessä voisi esittää kysymyksen, millä tavalla varmistetaan se, että henkilöt, jotka eivät kuulu Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, mutta jotka täyttävät ILO-sopimuksen No. 169 Artiklan I kriteerit, ovat myös ILO-sopimuksen suojan piirissä?

Artiklat 13-19, erityisesti Artikla 14

ILO-sopimuksen artikloissa 13-19 käsitellään maanomistukseen liittyviä kysymyksiä. Alkuperäiskansojen maa-omistuksien kannalta tärkeimmäksi artiklaksi nousee Artikla 14⁵⁹, jonka mukaan alkuperäiskansoille on tunnustettava omistus-

59. Artikla 14

1. Kyseisille kansoille on tunnustettava omistus- ja hallintaoikeus niihin maihin, joilla ne perinteisesti asuvat. Soveltuvissa tapauksissa on lisäksi turvattava asianmukaisilla toimenpiteillä näiden kansojen oikeudet käyttää alueita, jotka eivät ole niiden yksinomaista asuinalueita, mutta joita

ja hallintaoikeus niihin maihin, joilla ne perinteisesti asuvat. Lisäksi siellä, missä alkuperäiskansa on käyttänyt maa-alueita muun väestön rinnalla, alkuperäiskansalle tulee turvata maankäyttöoikeudet. Kysymys on siis kahdesta erilaisesta alueesta, joita sopimuksen mukaan koskevat erilaiset määräykset. Tässä yhteydessä ei voida lähteä tarkastelemaan omistus- ja hallintaoikeus -käsitteen sisältöä laajemmin, vaan havaintoja tehdään koko Artiklaan 14 liittyen Asiantuntijakomitean lausumien kommenttien perusteella. ILO-opas selkeyttää Artiklaa 14 (1) sen verran, että perinteisesti asutuilla mailla tarkoitetaan sellaisia alueita, joilla alkuperäiskansa asuu ja on asunut ”ylimuistoisen” ajan, ja joita he ovat käyttäneet ja hallinneet perinteisten tapojensa mukaan. Nämä maat ovat esi-isien maita, jotka nyt halutaan siirtää tuleville sukupolville. Joissain tapauksissa tällaisia alueita ovat maat, jotka on hiljattain menetetty.⁶⁰ Jotta näillä edellä mainituilla alueilla alkuperäiskansojen omistus- ja hallintaoikeus voitaisiin tunnustaa, Artikla 14 (2) edellyttää, että hallitukset määrittelevät ko. alueet. Tämä koetaan ensiarvoisen tärkeäksi myös Asiantuntijakomitean kommentteissa. Joskus voi syntyä myös ristiriitoja maanomistuksen suhteen, esimerkiksi muiden alkuperäiskansayhteisöjen, valtion, ulkopuolisten asuttajien tai muiden asianosaisten kanssa. Tämän vuoksi sopimus edellyttää artiklassa 14 (3), että hallitus kehittää tarpeellisia menettelyjä kansallisen lainsäädännön puitteissa, jotta maaoikeuskanteita voitaisiin ratkaista.

Pohjoismaisia tilanteita tarkasteltaessa voi tehdä muutaman huomion Ruotsin ja Suomen tilanteista. Ruotsissa on ensinnäkin lähdetty siitä, että ILO-sopimuksen maaoikeusartikloissa tarkoitettu alue käsittää Ruotsin poronhoitoalueen, joka on noin kolmasosa Ruotsin pinta-alasta.⁶¹ Ruotsissa alueiden määrittelyä on pidetty tärkeänä ennen ILO-sopimuksen No. 169 mahdollista ratifiointia. Alueita liittyen poronhoidon harjoittamiseen, kalastukseen ja metsästyksen on määritelty erillisten komiteoiden toimesta.⁶² Suomessa alkuperäiskansan perinteisesti käyttämiä maa-alueita ei ole määritelty Artiklan 14 (2) mukaisesti. Vuonna 2001 mietintönsä jättänyt saamelaiskomitea on lähtenyt ilmeisesti siitä, että nykyisen Suomen alueella Artiklan 14 kriteerit täyttyvät vain Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien sekä Sodankylän

ne ovat perinteisesti voineet käyttää toimeentulonsa hankkimista ja perinteisiä toimiaan varten. Tässä suhteessa on kiinnitettävä erityistä huomiota paimentolaiskansojen ja kiertävien viljelijöiden tilanteeseen.

2. Hallitusten on tarpeellisin toimenpitein määriteltävä kysymyksessä olevien kansojen perinteisesti asuttamat maat ja taattava tehokas suoja niiden omistus- ja hallintaoikeudelle.
3. Kansalliseen oikeusjärjestykseen on sisällytettävä tarkoituksenmukainen menettely kysymyksessä olevien kansojen maahan liittyvien vaatimusten ratkaisemiseksi.

60. ILO a Manual 2000, 31.

61. SOU 1999:25, 14.

62. SOU 2006:14, Samernas Sedvanemarker. Betänkande av Gränsdragningskommissionen för renkötselområdet, Stocholm.

SOU 2005:116, Jakt och Fiske i Samverkan. Slutbetaänkande av jakt och fiskerättsutredningen, Stocholm. Two separate publications were also included in the research: SOU 2005: 17 Vem får jaga och fiska? Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Delbetänkande av Jakt- och fiskerättsutredningen, Stockholm.

SOU 2005: 79 Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö. Delbetänkande av Jakt- och fiskerättsutredningen, Stockholm.

alueella, mutta eivät sen sijaan muilla alueilla. Mietinnössä ei kuitenkaan perustella sitä, minkä vuoksi ILO-sopimuksen kahden erilaisen määrittelyn mukaiset alueet koskevat nimenomaan edellä mainittua, mutta eivät esimerkiksi jotain muuta aluetta.

Edellä mainitussa rajauksessa ei ole Juha Joonan mukaan kysymys mistään historiallisesta, alueen väestöryhmiä erottaneesta rajasta, vaan alueen rajausta perustuu vuonna 1962 tehtyyn haastattelututkimukseen.⁶³ Kyseisessä haastattelututkimuksessa kysymys ei ollut väestön polveutumisen alueen alkuperäisestä väestöstä, ILO-sopimuksessakin mainittujen instituutioiden säilymisestä tai perinteisten elinkeinojen harjoittamisesta, vaan siitä kuinka moni niistä henkilöistä, joilta asiaa kyseisellä alueella tiedusteltiin, ilmoitti saamen kielen vähintään yhden isovanhempansa ensiksi oppimaksi kieleksi. Esimerkiksi Kittilä rajattiin alueen ulkopuolelle sen vuoksi, että kysyttäessä asiaa Kittilän kunnan puolella asuneilta henkilöiltä, tällaisia henkilöitä ilmoitettiin olevan vain yhdeksän.⁶⁴ Suomessa on yleisesti kuitenkin lähdetty siitä, että ILO-sopimus koski edellä mainitun haastattelututkimuksen perusteella myöhemmin laaditun Saamelaiskäräjien vaaliluettelon henkilöitä ja että alueellisesti kysymys olisi ns. saamelaisalueesta, joka rajattiin vuonna 1962 toteutetussa haastattelututkimuksessa. Suomessa ILO-sopimuksen Artiklaan 1 ja Artiklaan 14 (2) liittyvät ongelmat lienevät ratifioinnin kannalta vaikeimpia kysymyksiä.

Seuraavassa esitetään esimerkkejä alkuperäiskansojen asuttamien maiden omistus- ja hallinto-oikeuskysymyksistä. Latinalaisen Amerikan maista annetaan lyhyitä selvityksiä. Koska samat kysymykset ja ongelmat toistuvat usein eri maissa, tuodaan tässä esiin vain erityyppisiä ongelmakohtia. Lähemmin tutustutaan Asiantuntijakomitean kommentteihin Norjasta. Yleisesti voidaan sanoa, että Latinalaisessa Amerikassa alkuperäiskansojen omistusoikeus maihin on heikkoa, mutta toki poikkeuksiakin löytyy. Suuria maa-alueita on palautettu niiden alkuperäisille asukkaille mm. vastikään Brasiliassa. Yleisesti ongelmat maa-oikeuskysymyksissä liittyvät muun muassa suuriin kansallisiin hankkeisiin, esimerkiksi voimalaitosten rakentamiseen. Vaikka ILO-sopimus No. 169 vaatiikin tällaisissa tapauksissa ko. tahoja neuvottelemaan alueen asukkaiden kanssa ja mm. tarjoamaan tilalle vaihtoehtoisia maa-alueita, asia on vaikea, sillä esimerkiksi Amazonian alueella eläville kansoille yhteys johonkin tiettyyn maa-alueeseen on hyvin vahva, jopa elinehto.

Argentiinan kohdalla vuonna 2003 Asiantuntijakomitea toteaa, että alkuperäiskansojen maanomistusoikeuteen liittyy useita ongelmia. Provinssien hallintoelimet saattavat pitää alkuperäiskansoille kuuluvia maita eräänlaisina vakuuksina kansainvälisiä rahoituslaitoksia varten saadakseen jatkossa lisää lainaa. Asiantuntijakomitea korostaa myös neuvotteluelvoitetta alkuperäiskansan kanssa, mikäli näitä siirretään pois perinteisesti asuttamiltaan alueilta.⁶⁵

63. Ks. Erkki Nickul, Suomen saamelaiset vuonna 1962. Selostus Pohjoismaisen saamelaisneuvoston suorittamasta väestötutkimuksesta. Tilastotieteen pro gradu-tutkielma. Helsinki, 1968.

64. Väestölaskenta. Suomen virallinen tilasto VI C:104. 1970 Osa XVII C., 11. Teoksessa J. Joonan, Entisiin Tornion ja Kemin Lapinmaihin kuuluneiden alueiden maa- ja vesioikeuksista.

65. CEAR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989, Argentina, Ratification: 2000, Submitted: 2003. CEAR: Individual Observation

Bolivian kohdalla vuonna 1994 on tullut esiin alkuperäiskansan omistusoikeus alueisiin, jotka on kansallisesti luokiteltu ns. luonnonsuojelualueiksi. Miten alkuperäiskansan mahdollisuus elinkeinojensa harjoittamiseen varmistetaan tällaisella alueella? ⁶⁶

Kolumbiassa alkuperäiskansojen maanomistusoikeus on järjestetty perustuen ns. reservaatteihin, joita vuonna 1994 oli 12 ja tätä pienempiä yksiköitä 377. Kolumbiassa ongelmana on nomadisten kansojen asettuminen tällaisiin reservaatteihin ja toisaalta myös ristiriidat, joita eri alkuperäiskansaryhmillä on keskenään. Asiantuntijakomitea huomauttaa, että valtio on velvollinen järjestämään tarpeellisia menettelyjä, joissa maa-oikeuskanteita voidaan konfliktitilanteessa tutkia. Kolumbiassa alkuperäiskansojen maa-oikeuksia on parannettu monella tapaa, esimerkiksi uuden kaivoslain hyväksyminen vuonna 2001 mahdollisti alkuperäiskansoille laajan oikeuden valvoa luonnonvarojen etsimistä ja hyödyntämistä perinteisesti asutetuilla alueilla. Valitettavasti maassa tapahtuu kuitenkin myös vakavia ihmisoikeusloukkauksia, kidnappauksia ja murhia, jotka kohdistuvat usein nimenomaan alkuperäiskansoihin ja heidän johtajiinsa. Näiden ongelmien rinnalla vaatimukset tiettyihin maa-alueisiin saattavat tuntua vähäpätöisiltä. ⁶⁷

Costa Rican kohdalla Asiantuntijakomitea toteaa vuonna 1997, että Costa Ricassa on edelleen suuria alueita ei-alkuperäiskansaan kuuluvien henkilöiden hallussa, ja että hallituksella ei ole tarkoituksenmukaisia resursseja kompensoida näille henkilöille. Asiantuntijakomitea pyytää hallitusta ilmoittamaan miten se aikoo noudattaa ”Alkuperäiskansalakia” (Indigenous Act), jonka mukaan nämä ihmiset tulisi siirtää tältä alueelta, jotta maat voitaisiin palauttaa niiden alkuperäisille omistajille. ⁶⁸

Tanskan kohdalla Asiantuntijakomitea toteaa maa-oikeuksista vuonna 2001, että Tanskan järjestelyt Grönlannissa takaavat alueen asukkaille laajan autonomian maiden käytön suhteen. Hallintojärjestelyn (Home Rule) viranomaiset tekevät päätökset siitä, kenellä on oikeus käyttää maata. Järjestely ei tee kuitenkaan erottelua alueen alkuperäisen väestön ja alueelle myöhemmin muuttaneiden välillä. ⁶⁹

concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989, Argentina, Ratification: 2000, Published: 2005.

66. CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Bolivia

Ratification: 1991, Submitted: 1994.

67. CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Colombia

Ratification: 1991, Published: 2003

CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Colombia

Ratification: 1991, Published: 2004 CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Colombia, Ratification: 1991, Published: 2004.

68. CEACR: Individual Direct Request Concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Costa Rica

Ratification: 1993, Submitted: 1997

69. CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Denmark

Ratification: 1996, Submitted: 2001.

Ecuadorissa omistusoikeus maahan voi olla esivanhemmilta perittyä, maat voivat olla perheen omistamia, yksityisten omistamia tai yhteisön omistamia. Alkuperäiskansoilla on oikeus osallistua perinteisillä asuinalueillaan sijaitsevien luonnonvarojen etsimiseen, hyödyntämiseen ja suojeluun. Asiantuntijakomitea pyytää lisäselvityksiä siitä, miten tämä toteutetaan käytännössä. Tässä yhteydessä korostetaan myös molemminpuolisten neuvottelujen merkitystä.⁷⁰

Fiji-saarilla ”native lands” ovat yhteisön omistamia ja niitä hallinnoi Native Lands Commission. 83% maasta on hallinnoitu näin. Ottaen huomioon, että saarella ei lähestulkoon asu muita kuin alkuperäisväestöä ja heidän jälkeläisiään, alkuperäisväestö tuntee olonsa uhatuksi ja vieraaksi saarellaan. Ongelmia esiintyy erityisesti eri heimojen kesken ja ristiriitaisuuksia siitä, että maasta saatavat tuotot päätyvät valittavan usein päälliköiden taskuihin.⁷¹

Guatemalassa ILO-sopimus on edesauttanut jonkin verran selvittämään maan sekasortoista sisäpoliittista tilannetta ja auttanut rauhansopimuksen syntymistä. Alkuperäiskansojen maaomikeuksien parantamista on tehty juuri ILO-sopimuksen No. 169 ratifioinnin myötä, vaikka paljon työtä on vielä edessä.⁷²

Hondurasissa on palautettu perinteisesti käytettyjä maita joillekin alkuperäiskansaryhmille. Osa alkuperäiskansojen maista odottaa edelleen identifioimista ja palauttamista. Hondurasin kohdalla Asiantuntijakomitea myös huomauttaa, että on tärkeää raportoida komitealle sekä lainsäädännöllisistä muutoksista, joita maihin kohdistuu, sekä lakien soveltamisesta käytännön tasolla.⁷³

Vuonna 1993 Asiantuntijakomitea toteaa **Norjan** raportin perusteella, että valtio omistaa suurimman osan saamelaisten perinteisistä maista, joihin saamelaisilla on käyttöoikeus. Tässä yhteydessä Asiantuntijakomitea toteaa myös, että on olemassa oikeuden päätöksiä saamelaisten omistusoikeudesta perustuen ylimuistoiseen nautintaan. Saamelaisten oikeudellista asemaa tarkastelemaan hallitus on päättänyt perustaa komission (Sami Rights Commission), jonka tehtävänä on arvioida saamelaisten oikeutta maihin ja vesiin, ja ehdottaa konkreettisia toimia näiden oikeuksien järjestämiseksi. Norjan hallituksen raportin mukaan tulevaisuudessa ei ole tarkoitus järjestää mitään erityisiä mahdollisuuksia saamelaisille tutkia oikeuksiaan oikeusistuimissa, vaan saamelaisten tulee niin halutessaan käyttää kansallisia järjestelyjä.⁷⁴

70. CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 Ecuador, Ratification: 1998, Submitted: 2003. CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 Ecuador, Ratification: 1998, Submitted: 2003

71. CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Fiji
Ratification: 1998, Published: 2005.

72. CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989, Guatemala
Ratification: 1996, Published: 2002

73. CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 Honduras, Ratification: 1995, Submitted: 2003

74. CEACR: Individual Direct request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169, Norway, Ratification: 1990, Submitted: 1993.

Asiantuntijakomitea kiittää Norjan mallia ottaa Saamelaiskäräjät mukaan dialogiin, jota käydään sopimuksen ratifioinnin jälkeen ILO:n, hallituksen ja työntäjä- ja työntekijäjärjestöjen välillä.⁷⁵

Vuonna 2004 kerrotaan ns. Finnmarkin lain syntyprosessista, jota edelsivät lukuisat selvitystyöt ja vaikeat neuvottelut. Raportin mukaan Finnmarkin lailla järjestetään Norjan hallitusta ja saamelaisosapuolia pitkään hirtäneet kiistat maiden ja vesien omistusoikeudesta.⁷⁶

Asiantuntijakomitea toteaa vuonna 2004, että vaikka saamelaisten oikeudet maihin ja vesiin aiotaan nyt järjestää uuden Finnmarkin lain avulla, Saamelaiskomissio (Saami Rights Commission) ei ole tarjonnut kuitenkaan hallitukselle välineitä, jotta voitaisiin määritellä tarkkaan ottaen ne alueet, joilla saamelaisilla on omistusoikeus ja niin kuin Artiklassa 14 (2) vaaditaan.⁷⁷ Vuonna 2004 Finnmarkin laki oli vasta lakiehdotus, kun Asiantuntijakomitea arvioi sitä. Komitean mukaan toteutuessaan laki antaisi saamelaisille aikaisempaa merkittävämmän roolin päätettäessä alueen hallinnoinnista ja käytöstä. Asiantuntijakomitean mukaan ehdotettu laki kuitenkin korvaisi sopimuksen omistus- ja hallintaoikeus-käsitteen laajalla oikeudella alueen hallinnoinnissa.⁷⁸ Asiantuntijakomitea toteaa kuitenkin, että lakiehdotus täyttäisi pikemminkin Artiklan 15 vaateet, jonka mukaan alkuperäiskansoilla tulisi olla oikeus osallistua alueillaan olevien luonnonvarojen hallintointiin, käyttöön ja suojeluun.⁷⁹

Norjassa on myöhemmin Finnmarkin lain seurauksena perustetun *Finnmarkin kiinteistön* (Finnmark Estate) yhteyteen muodostettu oikeusistuin, jonne henkilö voi nostaa maa-oikeuskanteen, mikäli katsoo itsellään olevan yksityisoikeudelliselta pohjalta oikeus Finnmark Estate'n alueella sijaitsevaan maahan.⁸⁰

75. CEACR: Individual Direct request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169, Norway, Ratification: 1990, Submitted: 1993.

76. CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Norway
Ratification: 1990, Published: 2004

77. CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Norway
Ratification: 1990, Published: 2004

78. CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Norway
Ratification: 1990, Published: 2004

79. CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Norway
Ratification: 1990, Published: 2004

80. Englanniksi kts. lisää The Uncultivated Land Tribunal for Finnmark: <http://finnmarksloven.web4.acos.no/artikkel.aspx?Aid=151&back=1&Mid1=139> (Vierailtu 6.5.2009); Finnmark Act – A Guide 8/2005, 2. www.jd.dep.no by Ministry of Justice and Ministry of Local Government and Regional Development.

5 Johtopäätöksiä

ILO-sopimusta No. 169 tarkasteltaessa on muistettava, että se säätelee asioita, jotka koskettavat elämän perusasioita laidasta laitaan kuten terveydenhoitoa, sosiaaliturvaa, työttömyyttä, koulutusta ja perinteisten elinkeinojen harjoittamista. Nämä asiat näyttävät kuitenkin käytännön tasolla jääneen maa-alueiden varjoon. Käytäntöjen tutkiminen on kuitenkin tärkeää, sillä moniin kysymyksiin voidaan löytää ratkaisuehdotuksia vertailemalla.

Asiantuntijakomitean huomioista ja pyynnöistä käy selville, että komitea asettaa selkeitä kriteerejä ja velvoitteita, jotka valtion on täytettävä, jotta maan lainsäädäntö ja käytäntö vastaisivat ILO-sopimuksen No. 169 velvoitteita. Artiklaan 1 liittyvissä kysymyksissä näkyy erityisesti sopimuksen henkilötasolle ulottuva velvoite, joka monissa Asiantuntijakomitean kommentteissa esiintyy *itse-identifikaation* merkityksen korostamisena. ILO-sopimuksen No. 169 kannalta ei ole niinkään kysymys alkuperäiskansoihin kuuluvien henkilöiden määrittelystä, vaan sellaisten henkilöiden ”löytämistä”, joita sopimus koskee. Ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että henkilö tietää ILO-sopimuksen No. 169 koskevan häntä ja että hän voi vaatia oikeuksiensa parempaa toteutumista tähän sopimukseen vedoten. Artiklan 1 sisältö asettaa taas omat kriteerit sille keihin sopimusta sovelletaan.

Maa-alueiden kohdalla tietyt Artiklaan 14 liittyvät velvoitteet nousevat esiin useissa maissa. Tällainen on esimerkiksi vaatimus *alueiden määrittelystä*. Jotta sopimusta voitaisiin soveltaa käytäntöön, on tärkeää tietää, mistä alueista on kysymys. Alkuperäiskansojen perinteisesti asuttamille alueille suunniteltujen erilaisten hankkeiden suunnitteluvaiheessa on tärkeää, että ko. kansoja *kuullaan asiasta* ja että heillä on todellinen mahdollisuus ilmaista mielipiteensä. Neuvottelut tulee myös järjestää yhteistyössä alkuperäiskansan kanssa. Asiantuntijakomitean kommentteista esille nousee myös valtioiden *taipumus assimiloida* alkuperäiskansojen organisaatioita ja instituutioita valtakulttuurin piiriin. Tätä olisi vältettävä. Esille nousevat usein myös alkuperäiskansojen mahdollisuus nostaa *maa-aluekanteita*, joiden tutkimiseksi valtio on velvollinen järjestämään tarvittavat järjestelyt. On ilmeistä, että alkuperäiskansojen perinteisesti omistamia maa-alueita on alkuperäiskansaan kuuluvien henkilöiden hallussa ja se aiheuttaa ristiriitoja eri tahojen välillä. Äärimmäisissä tapauksissa ILO-sopimuksen No. 169 mukaan myös henkilöiden siirto pois alueelta on mahdollista. Tällaista voi sattua esimerkiksi jonkin merkittävän kansallisen hankkeen yhteydessä. Tällaisissa tapauksissa alkuperäiskansoilla tulisi olla mahdollisuus palata alueelle myöhemmin, oikeus asettua jonnekin muualle, saada samanarvoista maata jostakin muualta tai riittävä *kompensointi*. Viimeisimpänä kohtana Artiklaan 14 liittyen voidaan todeta, että se selvästi velvoittaa valtioita tunnustamaan alkuperäiskansojen *omistus- ja hallintaoikeuden* heidän perinteisesti asuttamillaan alueilla. Asiantuntijakomitean kommenttien valossa on vaikea ymmärtää omistusoikeuden tarkoittavan vähempää kuin mitä omistusoikeudella yleisesti ymmärretään tarkoitettavan.

Suomessa ja Ruotsissa ILO-sopimuksen ratifiointi on ollut vireillä jo pitkään. Lähtökohdat molemmissa maissa ovat monella tapaa yhteneväiset yhteisen historian

ja lainsäädäntöpohjan myötä. Sopimuksen ratifiointikysymys liittyy Ruotsissa poronhoidon harjoittamiseen. Norja on aikoinaan ratifioinut sopimuksen sillä perusteella, että vahvasti suojattu käyttöoikeus poronhoidolle riittäisi turvaamaan omistus- ja hallintaoikeuden vaateet. Suomessa poronhoito ja sen tarvitsema maankäyttö ei ole samalla tavalla noussut esiin. ILO-sopimuksen No. 169 ratifiointi ei ole oikeusministeri Braxin Lapin radiolle 23.3.2009 antaman haastattelun mukaan juuri nyt ajankohtainen. Kuitenkin seuraavana päivänä (24.3.2009) hän totesi, että ILO-sopimus on mahdollista ratifioida tällä vaalikaudella.

ILO-sopimukseen No. 169 kohdistuvasta kritiikistä huolimatta on muistettava, että se on tällä hetkellä ainut alkuperäiskansoja koskeva valtioita sitova kansainvälinen sopimus, jonka velvoitteet esimerkiksi maa-oikeuksissa ovat pitkälle meneviä. Valtioille alkuperäiskansan perinteisesti asuttamien maiden omistus- ja hallintaoikeudessa on pitkälti kysymys suvereniteetin uudelleen arvioinnista sekä usein merkittävistä taloudellisista resursseista, joita näillä alueilla on. Toisaalta kysymyksen voidaan katsoa olevan kolonialisatiion historian ja alkuperäiskansan oikeuksien tunnustamisesta sekä virheiden korjaamisesta, ilman ILO-sopimusta tai sen avulla. Sopimuksen ratifiointia ei sinällään voida pitää itseisarvona, tärkeintä on sopimuksen taustalla oleva tavoite edistää alkuperäisväestön oikeuksien ja aseman turvaamista. Tapahtuuko tämä sopimuksen ratifioinnilla tai ilman sitä, ei sinällään liene merkityksellistä.

Lähteet

- Anghie, Antony (2005) *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. Cambridge University Press.
- Barsh, Russel Lawrence (1990) *An Advocates Guide to the Convention on Indigenous and Tribal Peoples*. In *Oklahoma City University Law Review* 209.
- Brax, Tuija, Suomen oikeusministeri. Haastattelu 11.11.2009, Helsinki, Finland.
- Brax, Tuija YLE/Lappi 23.3.09
- Brax, Tuija Brax, YLE/Lappi 24.3.2009
- Brax, Tuija Rytkösen mukaan, Lapin Kansa 24.3.09: Maanomistukseen ei kajota Pohjois-lapissa
- Finmark Act – A Guide 8/2005, 2. www.jd.dep.no by Ministry of Justice and Ministry of Local Government and Regional Development.
- Gordon, Seth (2007) *Theoretical Approaches to International Indigenous Rights. Indigenous Rights in Modern International Law from a Critical Third World Perspective*. *American Indian Law Review*. 31 *Am. Indian L.Rev.* 401.
- ILO Convention on indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169) A Manual (2000). International Labour Organization, France.
- International Labour Conference 75th Session 1988, Report VI (1). Partial Revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No.107). International Labour Office, Geneva.
- International Labour Conference 75th Session 1988, Report VI (2). Partial Revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No.107). International Labour Office, Geneva.
- International Labour Conference 76th Session 1989, Report IV (1). Partial Revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No.107). International Labour Office, Geneva.
- International Labour Conference 76th Session 1989, Report IV (2). Partial Revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No.107). International Labour Office, Geneva.
- International Labour Conference 76th Session 1989, Report IV (2B). Partial Revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No.107). International Labour Office, Geneva.
- Iorns, Catherine J. (1993) Australian Ratification of International Labour Organisation Convention No. 169. In Murdoch University Electronic Journal of Law, Vol.1 No.1. In <http://www.murdoch.edu.au/issues/v1n1/iorns111.html>. Visited 28.4.2003.
- Joona, Juha (2006) Entisiin Tornion ja Kemin Lapinmaihin kuuluneiden alueiden maa- ja vesioikeuksista. *Juridica Lapponica* 32. Rovaniemi.
- Joona, Tanja (2005) The Political Recognition and Ratification of ILO Convention No. 169 in Finland, with some comparison to Sweden and Norway. In *Nordic Journal of human Rights* Vol. 23, Nr.3. pp. 305-320.
- Makau, Mutua (2000) What is TWAIL? *American Society of International Law Proceedings*. 94 *Am.Soc'y Intl'l L. Proc.* 31.

- Risse, Thomas and Sikkink Kathryn (1999), The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. In Risse, Ropp, Sikkink (eds.) *The Power of Human Rights, International Norms and Domestic Change*. Cambridge Studies in International Relations.
- Rodríguez-Pinero, Luis (2005) *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law. The ILO Regime (1919-1989)*. Oxford University Press.
- SOU 1999:25, Samerna ett ursprungssfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169, Stocholm, 31 March 1999
- SOU 2006:14, Samernas Sedvanemarker. Betänkande av Gränsdragningskommissionen för renskötselområdet, Stocholm.
- SOU 2005:116, Jakt och Fiske i Samverkan. Slutbetaänkande av jakt och fiskerättsutredningen, Stocholm. Two separate publications were also included in the research: SOU 2005: 17 *Vem får jaga och fiska? Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen*. Delbetänkande av Jakt- och fiskerättsutredningen, Stockholm.
- SOU 2005: 79 *Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö*. Delbetänkande av Jakt- och fiskerättsutredningen, Stockholm.
- Swepton, Lee and Manuela Tomei (1996). *Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169*, by Manuela Tomei and Lee Swepton.
- Thornberry, Patrick (1998) *Who is indigenous?* In Frank Horn (ed.) *Economic, Social and Cultural Rights of the Sami*. *Juridica Lapponica* 19. The Northern Institute for Environmental and Minority Law, University of Lapland, Rovaniemi.
- Thornberry, Patrick (2002) *Indigenous peoples and human rights*. *Melland Schill Studies in International Law*, Manchester University press.
- Tomei, M & Swepton (1996), L. *Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169*. Geneva.
- Ulfstein, Geir (2004) *Indigenous Peoples' Right to Land*. In Armin von Bogdandy and Rudiger Wolfrum (eds.) *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. Volume 8, Leiden/Boston
- Venne, Sharon(1990) *The New language of Assimilation: A Brief Analysis of ILO Convention No. 169*.