



A 1554/medborgar

Tekijä(t):
Kansalais- ja
kuluttajavaliokunta

Dnro 12-00086-1

Valiokuntaehdotus arktisen alueen alkuperäiskansoista

1. Valiokuntien ehdotus

Kansalais- ja kuluttajavaliokunta ehdottaa, että

Pohjoismaiden neuvosto suosittaa Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan hallituksille,

että ne varmistavat alkuperäiskansojen oikeuksien loukkaamattomuuden luonnonvarojä hyödynnettäessä, muun muassa panemalla täytäntöön YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet sekä OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille.

Pohjoismaiden neuvosto suosittaa Norjan, Ruotsin ja Suomen hallituksille,

että ne toimivat aktiivisesti pohjoismaista saamelaisopimusta koskevien neuvottelujen loppuun saattamiseksi määräajan kuluessa.

2. Taustaa

Arktiseen yhteistyöhön osallistuvat Pohjoismaat, Kanada, Venäjä ja Yhdysvallat. Alkuperäiskansojen järjestöt ovat Arktisen neuvoston pysyviä jäseniä. Kylmän sodan päätyttyä arktisiin kysymyksiin liittyvä yhteistyö on kehittynyt myönteiseen suuntaan. Useissa kansainvälisissä sopimuksissa on tuotu esiin arktisia haasteita. Kiihtyvä ilmastonmuutos ja halu hyödyntää arktisen alueen luonnonvarojä lisäävät osaltaan alueeseen kohdistuvaa poliittista mielenkiintoa.

Pohjoismaiden neuvosto on jo pitkään osallistunut aktiivisesti poliittiseen keskusteluun arktisen alueen haasteista. Vuodesta 1992 lähtien on käsitelty 14 ehdotusta, joista 10 on tehty neuvoston aloitteesta. Pohjoismaiden neuvosto on käsitellyt tutkimus- ja valvontayhteistyötä, öljyn ja kaa-

sun tuotantoa, merenkulun turvallisuutta sekä tarvetta laatia erityinen arktista aluetta koskeva sopimus. Jo vuonna 1992 neuvosto ehdotti Arktisen neuvoston perustamista.

Pohjoismaiden neuvosto

Pohjoismaiden neuvostolle on muotoutunut Luoteis-Venäjällä erityinen suhde Venäjän parlamenttiin, sekä liittovaltion tasolla että alueellisesti. Tämä yhteistyö liittyy myös Pohjoismaiden neuvoston työhön arktisen alueen parissa muun muassa turvallisuus- ja ympäristökysymysten sekä etenkin alkuperäisväestön kannalta.

A 1554/medborgar

Tekijä(t):
Kansalais- ja
kuluttajavaliokunta

Dnro 12-00086-1

Norjan hallitus on äskettäin laatinut suurkäräjille selonteon, jonka mukaan arktisella alueella elää lähes 10 miljoonaa ihmistä. Näistä kaksi miljoonaa eli 8 % Pohjoismaiden asukkaista asuu Pohjoismaissa¹. Näiden väestöryhmien elinolot ovat riippuvaisia vakaasta ja rauhanomaisesta kehityksestä, jossa otetaan huomioon alueen hauras luonto.

Pohjoismaiden alkuperäiskansat

Pohjoismaissa on kaksi alkuperäiskansaa: Grönlannin inuiitit (Grönlannin väestöstä 88 prosenttia eli lähes 57 000 asukasta on inuiitteja) ja Norjan, Ruotsin ja Suomen Lapissa sekä Luoteis-Venäjällä asuvat saamelaiset (yhteensä noin 80 000 asukasta). Suurin osa saamelaisista asuu Norjassa. Virallisten lukujen mukaan saamelaisia elää Norjassa runsaat 40 000 (epävirallisten lukujen mukaan heitä on jopa 65 000), Ruotsissa noin 20 000, Suomessa noin 8 000 ja Venäjällä noin 2 000.

Kansainvälinen oikeus ja alkuperäiskansat

Alkuperäiskansoihin kuuluvat kansanryhmät, jotka ovat asuneet maassa tai maahan kuuluvalla maantieteellisellä alueella valloituksen, uudisasutuksen tai nykyisten valtionrajojen asettamisen aikaan ja jotka ovat säilyttäneet omat sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja poliittiset laitoksensa osittain tai kokonaan. Alkuperäiskansoilla on erityinen suhde maa-alueisiin ja vesistöihin, minkä vuoksi ne tarvitsevat toisenlaisia oikeuksia kuin muut vähemmistöt voidakseen kehittää identiteettiään ja kulttuuriaan. Kansainvälisessä oikeudessa alkuperäiskansoja koskeva säännöstö menee pidemmälle kuin tietyn maan muita vähemmistöryhmiä koskevat säännöt.

Kansainvälisessä oikeudessa eli valtioiden välisiä suhteita sääntelevissä oikeudellisissa säännöissä määritellään myös, mikä on valtion vastuu eri kysymyksissä. Alkuperäiskansojen perinteistä elintapaa ja niiden hyödyntämiä luonnonvaroja on pitkään riistetty. Viime vuosikymmeninä alkuperäiskansat ovat saaneet yhä vahvempaa kansainvälistä tukea ja alan kansainvälisen oikeuden toimijat ovat kehittyneet huomattavasti.

Alkuperäiskansojen oikeuksia suojelevissa kansainvälisen oikeuden standardeissa pyritään ennen kaikkea turvaamaan alkuperäiskansan mahdollisuus omista lähtökohdistaan suojella ja kehittää kulttuuriaan, kieltään, elintapaansa ja yhteiskuntaansa. Tähän sisältyy myös alkuperäiskansojen perinteisten alueiden suojelu sekä niiden oikeus maa-alueisiin ja luonnonvaroihin.

Syyskuussa 2007 YK:n yleiskokous hyväksyi alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen. Julistuksen myötä valtiot pääsivät yksimielisyyteen siitä, mitä valtioilta vaaditaan maan rajojen sisällä eläviin alkuperäiskansoihin nähden. Julistuksen laatimisprosessi kesti erittäin kauan. Alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksessa määritellään vähimmäistaso sille, miten alkuperäiskansoja tulee kohdella, mutta julistus ei ole oikeudellisesti sitova.

YK:n ihmisoikeusasioiden pääkomissaari perusti vuonna 1982 alkuperäiskansojen työryhmän (WGIP), jonka tavoitteena on kuunnella alkuperäiskansojen ongelmia ja edistää niiden oikeuksia. Kansainvälinen työjärjestö

¹ Färsaarten, Grönlannin ja Islannin koko väestö sekä 463 000 asukasta Norjassa, 508 000 Ruotsissa ja 652 000 Suomessa.

ILO hyväksyi vuonna 1989 alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan sopimuksen nro 169. Vuonna 2002 perustettiin alkuperäiskansojen pysyvä foorumi. Lisäksi Pohjoismaiden niin kutsuttuun saamelaispolitiikkaan vaikuttavat myös YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus, YK:n lasten oikeuksia koskeva yleissopimus, Euroopan ihmisoikeussopimus sekä alueellisia kieliä ja vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja.

Ehdotus pohjoismaiseksi saamelaisopimukseksi

On olemassa ehdotus pohjoismaiseksi saamelaisopimukseksi. Saamelaiset ovat neljän maan alueelle jakautunut kansa, ja sopimusehdotuksen tavoitteena on antaa saamelaisille paremmat edellytykset elää yhtenäisenä kansana. Asiantuntijaryhmä on laatinut ehdotuksen saamelaisopimukseksi, ja keväällä 2011 käynnistettiin pohjoismaista saamelaisopimusta koskevat neuvottelut, johon osallistui Norjan, Ruotsin ja Suomen hallituksen edustajia sekä saamelaisedustajia. Norjan, Ruotsin ja Suomen neuvotteluvaltuuskunnat pitivät ensimmäisen kokouksensa 14.–15. maaliskuuta 2011 ja seuraavaa kokousta on suunniteltu vuoden 2012 maaliskuulle. Tavoitteena on pitää kolme neuvottelukokousta vuodessa ja päättää neuvottelut viiden vuoden sisällä.

Itsemääräämisoikeus, oikeus perinteisiin maihin ja luonnonvaroihin

Itsemääräämisoikeus ja oikeus perinteisiin maihin sekä luonnonvaroihin ovat tärkeitä kysymyksiä alkuperäiskansoille. Grönlannissa enemmistön muodostavilla inuiiteilla on laaja itsemääräämisoikeus Grönlannin *itsehallinnon* kautta. Saamelaisalueilla itsemääräämisoikeus on rajallisempi, sillä Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaiskäräjillä on lähinnä neuvoa-antava asema. Venäjällä alkuperäiskansojen oikeuksia alettiin tunnustaa 1990-luvulla, ja Venäjällä on perustettu niin kutsuttuja obshcina-yhteisöjä, pieniä kalastus- tai poronhoitoyrityksiä, jotka voivat anoa valtiolta maita. Alkuperäiskansat osallistuvat jossain määrin myös tiettyjen luonnonvarojen hallintaan. Venäjällä on virallisesti kolme alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevää lakia, mutta oikeuksien toteuttamiseksi tarvittavat mekanismit ovat puutteellisia, ja vahvat poliittiset voimat vastustavat oikeuksien toteutumista.² Venäjän saamelaisilla on tarkkailija-asema Saamelaisessa parlamentaarisessa neuvostossa eli kolmen Pohjoismaan saamelaiskäräjien välisessä yhteistyöelimessä.

Huomio keskittyy yhä vahvemmin mineraalien, öljyn ja kaasun tuotantomahdollisuuksiin sekä vesivoiman kehittämismahdollisuuksiin arktisella alueella, joka on osittain saamelaisten ja inuiittien perinteisesti hyödyntämää aluetta. Tämän myötä muodostuu entistä ajankohtaisemmaksi kysymys alkuperäiskansojen oikeuksista suhteessa elinkeinotoimintaan, esimerkiksi kaivosteollisuuteen. Tässä yhteydessä korostuu viranomaisten vastuu kuulla alkuperäiskansoja niitä koskevissa asioissa ja elinkeinoelämän vastuu kunnioittaa alkuperäiskansojen oikeuksia. YK on laatinut yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet, jotka muodostavat asialle viitekehyksen. Periaatteiden mukaan elinkeinoelämällä on itsenäinen ihmisoikeusvastuu. YK:n erityisraportoija alkuperäiskansojen oikeuksista toteaa, että kansainvälisen oikeuden mukaisen alkuperäiskansojen myötämääräämisen puute luonnonvarojen hyödyntämisessä on maailmanlaajuinen ongelma.

OECD on myös laatinut ihmisoikeuksien suuntaviivat, joiden nojalla yksilöt ja järjestöt voivat tehdä valituksia OECD:lle ja ilmoittaa yrityksistä, joiden katsotaan rikkovan suuntaviivoja. OECD:n suuntaviivat ovat elinkeinoelämän työväline, jonka avulla voidaan varmistaa, että omalla toiminnalla ei loukata ihmisoikeuksia eikä vahingoiteta ympäristöä. OECD:n suuntaviivat ovat oikeusjärjestelmän ulkopuolelle sijoittuva vuoropuhelun ja konfliktinratkaisun väline yritysten ylittäessä valtuutensa.

² Arctic Human Development Report, 2004

3. Lausunnot

Ehdotusta valmisteltaessa ei ole järjestetty varsinaista lausuntokierrosta, mutta sihteeristö on käynyt epävirallista vuoropuhelua alueen alkuperäiskansojen edustajien kanssa.

4. Valiokunnan näkemykset

Kansalais- ja kuluttajavaliokunta on aiemmin käsitellyt Pohjoismaiden alkuperäiskansojen elinoloja ja vähemmistön suojelua. Kiirunaan vuonna 2009 tehdyn tutustumiskäynnin yhteydessä valiokunnan silloinen puheenjohtaja antoi seuraavan lausunnon:

"Arktisen alueen saamelaiset ja inuiitit kuuluvat Euroopan merkittävimpiin alkuperäiskansoihin. Pohjoismailla on tärkeä tehtävä alkuperäiskansojen kulttuuristen erityispiirteiden säilyttämisessä."

Valiokunta on myös pyrkinyt edistämään työtä pohjoismaisen saamelais-sopimuksen parissa. Pohjoismainen saamelais-sopimus voi olla tärkeä väline luotaessa yhteistä näkemystä Pohjoismaiden saamelaispolitiikasta.

Alkuperäiskansojen oikeudet on tunnustettu yhä laajemmin vakiintuneiden kansainvälisten standardien kautta. Sen lisäksi, että alkuperäiskansat tunnustetaan oikeushenkilönä, näiden tulee myös olla tasavertaisia kumppaneita elinkeinoalan yhteistyössä. Käyttämällä puolueettomia teollisuuden, ympäristön ja sovittelun erityisosaajia kolmansina osapuolina voidaan saada neuvoteltua hyviä sopimuksia alkuperäiskansojen, elinkeinonelämän ja viranomaisten välillä. Luonnonvaroja tulee hyödyntää kestäväällä tavalla, mikä ei hyödytä ainoastaan alkuperäiskansoja, vaan koko arktista aluetta.

5. Päätelmät

Edellä esitetyn perusteella kansalais- ja kuluttajavaliokunta ehdottaa, että Pohjoismaiden neuvosto suosittaa Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan hallituksille,

että ne varmistavat alkuperäiskansojen oikeuksien loukkaamattomuuden luonnonvaroja hyödynnettäessä, muun muassa panemalla täytäntöön YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet sekä OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille.

Pohjoismaiden neuvosto suosittaa Norjan, Ruotsin ja Suomen hallituksille,

että ne toimivat aktiivisesti pohjoismaista saamelais-sopimusta koskevien neuvottelujen loppuun saattamiseksi määräajan kuluessa.

Reykjavikissa 22. maaliskuuta 2012

Anna Ljunggren (A)
Björt Samuelson (Tj.)
Hans Wallmark (M)
Isabella Jernbeck (M)
Jeppe Mikkelsen (RV)
Juho Eerola (ps.)

Maria Stenberg (S)
Martin Kolberg (A), varapuheenjohtaja
Per Arne Olsen (FrP)
Suna Kymäläinen (sd.)
Satu Haapanen (vihr.), puheenjohtaja
Lene Jensen (S)

A 1554/medborgar

Tekijä(t):
Kansalais- ja
kuluttajavaliokunta

Dnro 12-00086-1