

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSYTSKOTTETS
UTLÅTANDE 12/2014 rd**

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av sametingslagen och strafflagen

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 oktober 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av sametingslagen och strafflagen (RP 167/2014 rd) till grundlagsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Camilla Busck-Nielsen, justitieministeriet

- ordförande Klemetti Näkkäläjärvi och II vice ordförande Tiina Sanila-Aikio, Sametinget
- socionom Anu Avaskari
- forskardoktor Tanja Joona
- renskötare, viceordförande Tuomas Keskitalo
- inspektör Jouni Kitti
- forskare Ari Laakso.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- minoritetsombudsman Eva Biaudet
- Saamelaiskäräjien nuorisoneuvosto ja Suomen saamelaisnuoret ry
- Lapplands förbund
- Lapplands handelskammare
- Gruvindustri rf
- professor Pigga Keskitalo.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt om behovet av ny lagstiftning

propositionen föreslås ändringar i sametingslagen och strafflagen. En allmän målsättning med justeringen av sametingslagen är att förbättra verksamhetsförutsättningarna för samernas kulturella autonomi och sametinget och på det sättet stärka samernas rättigheter som ett urfolk.

Propositionen innehåller förslag rörande bl.a. sametingets behörighet och uppgifter, sametingets organ och utnyttjandet av beslutanderätten samt val till sametinget. Ett mål är också att revidera definitionen av same så att en person som anser sig vara same inte ska betraktas som same endast på basis av anteckningar i jordeböcker eller uppbörds- eller mantalslängder, utan att definitionen i stället bättre beaktar mångfalden i det samiska urfolkets andliga och materiella kultur.

Samtidigt betonas betydelsen av samernas gruppidentifikation. Det föreslås också att sökande av ändring i ett ärende som gäller antecknande i vallängden ändras så att omprövning i första instans ska begäras hos sametingets sammanträde.

Utskottet stödjer en vidareutveckling av samernas i grundlagen tryggade kulturella autonomi och sametingets verksamhetsförutsättningar och finner det angeläget att stärka samernas rätt att upprätthålla och utveckla sitt språk och sin kultur. Utskottet stödjer åtgärder som allt bättre beaktar det samiska urfolkets kulturella mångfald och som verkar för att samernas kultur och traditionella näringar bevaras livskraftiga. I enlighet med sina nationella åtaganden har Finland förbundit sig att aktivt verkställa och övervaka att samernas rättigheter tillgodoses i lagstiftning, förvaltning och praktiska åtgärder. Sådana åtgärder vinner också stöd i ratificeringen av Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder (nedan ILO:s konvention eller konventionen), vilket ställts som ett mål i regeringsprogrammet för såväl Jyrki Katainens som Alexander Stubbs regeringar. Ratificeringen skulle stärka det nationella engagemanget för att främja urfolkens rättigheter och kunde involvera nya faktorer på lokalnivå som skulle stärka samernas rättsliga ställning.

Propositionens verkningar inom utskottets ansvarsområde

Utskottet har behandlat ärendet utifrån sitt ansvarsområde med fokus på frågor som gäller jämlikhet och jämställdhet

Definitionen av same

Det föreslås att sametingslagens bestämmelse om definition av same justeras. Den föreslagna definitionen av same är smalare än definitionen i den gällande lagen och i högsta förvaltningsdomstolens avgörandepraxis gällande s.k. självidentifikation och en sammantagen bedömning av sökandens situation (HFD 2011:81).

Med same ska enligt förslaget avses en person som anser sig vara same, förutsatt att han

själv eller åtminstone någon av hans föräldrar eller far- eller morföräldrar har lärt sig samiska som första språk, eller att han har tillägnat sig samekulturen via sin släkt och upprätthållit kontakten med denna kultur och är efterkommande till en sådan person som har antecknats som lapp i ett myndighetsdokument som har upprättats för beskattningen eller folkbokföringen, eller att åtminstone någondera av hans föräldrar har antecknats eller enligt den föreslagna lagen hade kunnat antecknas som röstberättigad vid val av delegationen för sameärenden eller sametinget. Det föreslås också att det i lagen tas in ett omnämnande enligt vilket sametinget behandlar ansökningar om upptagande av samer i vallängden och anmälningar om avförande ur den. Syftet med omnämnandet är att lyfta fram betydelsen av det samiska samhällets gruppgodkännande vid behandlingen av sådana ansökningar om upptagande i vallängden som lämnats in av personer som identifierar sig själva som samer.

Utskottet konstaterat att enligt propositionsmotiven är definitionsparagrafens centrala funktion att reglera vilka myndiga personer som kan antecknas i sametingets vallängd och därefter delta i valet till sameting för att på det sättet vara med om att utveckla och förvalta samekulturen. I samband med sakkunnigutfrågningen har justitieministeriet gjort den preciseringen att vallängden ska ses som en förteckning över vilka personer i Finland som ska betraktas som samer och hur många samer det finns i landet. Propositionen innehåller inga förslag till ändring av de villkor för bedrivande av näring eller yrke som regleras bland annat i renskötsellagen (848/1990), jaktlagen (615/1993), lagen om fiske (286/1982), gruvlagen (621/2011) och skogslagen (1085/2013) eller genom vilka man direkt ingriper i möjligheterna att utnyttja och förvalta mark- och vattenområden eller naturresurser.

Utskottet uppmärksammar grundlagsutskottet på att det vid sakkunnigutfrågningen har framförts att effekten i samesamhället för en enskild person eller hans familj av att lämnas utanför vallängden är att det blir svårare att som medlem av ett urfolk åtnjuta de rättigheter eller

utnyttja den service och det förbud mot försvagande av rättigheter som tillkommer minoriteten och att man inte heller kan återropa den i praktiken officiella status som vallängden har givit, nämligen att betraktas som etnisk same. Enligt utskottets uppfattning kan betoningen av samesamhällets gruppidentifikation vid behandlingen av en ansökan om att antecknas i vallängden som görs av en person som själv identifierar sig som same bli en faktor som stärker den påtalade effekten. De sakkunniga har också påpekat att gruppidentifikationen kan äventyra en jämlik behandling av sökanden som hör till olika kulturella grupper eller släkter. Det har också påpekats att enligt den rådande uppfattningen i Finland hör de personer som antecknats i vallängden för sametinget också till ett urfolk inom ILO 169-konventionens tillämpningsområde och ingår sålunda i den personkrets som skyddas av konventionen. Sametinget har ett stort ansvar för att tillämpa lagen på ett sätt som motsvarar dess syfte med genuint och konsekvent beaktande av samekulturens mångfald.

Utskottet uppmärksammar likaså grundlagsutskottet på de synpunkter på valnämndens behörighet som påtalats under hörandet. Det finns ett behov att försäkra sig om att valnämnden i sin verksamhet följer principerna för likabehandling, objektivitet, konsekvens och förutsägbarhet när den upprättar vallängden och behandlar omprövningsärenden (jfr 20 och 26 § i lagförslaget). Utskottet finner det motiverat att ett beslut som fattats av sametingets sammanträde (med anledning av en begäran om omprövning som gäller valnämndens beslut) får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen (26 b § i lagförslaget), varmed rätten att få ett ärende prövat av domstol förverkligas. En viktigt garanti för rättstryggheten är också att parterna kan få tillräckligt detaljerade motiveringar till beslut som gäller vallängden.

Utskottet ansett det angeläget att nå en så bred samstämmighet som möjligt om definitionen av same såväl bland samebefolkningen inom samernas hembygdsområde som bland den övriga befolkningen på området. Problem med gräns-

dragningar och motsättningar mellan olika grupper och inom grupperna bör undvikas, och olika intressen och samekulturens mångfald bör erkännas samtidigt som man försäkras om att öppenhet och transparens samt principen om god förvaltning går igen i all verksamhet, inklusive i valnämndens arbete. Alla grupper av samer och alla samer inom samernas hembygdsområde bör behandlas jämlikt. Frågan om en enskild individs möjlighet att åtnjuta de rättigheter som tillkommer en minoritet och att tillhöra ett urfolk bör därför så vitt möjligt knytas till objektiva kriterier på ett förutsägbart och konsekvent sätt. Det är också viktigt att fästa avseende vid de s.k. samer utan status som lämnas utanför vallängden och deras möjligheter att med lika utgångspunkter leva och verka som etnisk grupp som en del av ursprungsbefolkningen, slå vakt om kulturarvet och utöva traditionella näringar utifrån lika utgångspunkter.

Utskottet lyfter i detta sammanhang särskilt fram propositionsmotiven, av vilka det framgår att man i Finland, Sverige och Norge har löst frågan om vem som är same när det gäller respektive sametings verksamhet på olika sätt. I hörandet av sakkunniga har man särskilt pekat på den lösning man har gått in för i Norge (Sameloven 198706-12 nr 56, lagens 2 kap. 6 §). Alla som anmäler att de uppfattar sig som same och som a) har samiska som hemspråk, eller b) har eller har haft en förälder, en mor- eller farförälder eller en mor- eller farförälders förälder med samiska som hemspråk, eller c) är barn till en person som är antecknad eller har varit antecknad i vallängden kan enligt den bestämmelsen kräva att bli upptagen i vallängden. Under utfrågningen har det framgått att upptagning i vallängden i Norge sker på anmälan av sökanden och det har aldrig förekommit att ett beslut att uppta någon i en vallängd har överklagats. Utskottet önskar att grundlagsutskottet utreder möjligheten att gå in för en sådan lösning.

Samarbetsskyldighet

I propositionen föreslås det att förhandlingskyldigheten enligt 9 § i sametingslagen utvidgas till en samarbetsskyldighet. Enligt 1 mom.

ska myndigheterna och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter förhandla med sametinget i syfte att uppnå samförstånd om vittsyftande och viktiga åtgärder som ska genomföras på eller vilkas verkan sträcker sig till samernas hembygdsområde och om andra vittsyftande och viktiga åtgärder som särskilt påverkar samernas språk eller kultur eller deras ställning eller rättigheter som urfolk. I detaljmotiven i propositionen framhålls det att ett sådant förfarande är ett mer långtgående sätt att delta i beredningen av ärenden som myndigheterna beslutar om.

Det huvudsakliga syftet med förslaget är att förhandlingarna om de ärenden som omfattas av samarbetskyldigheten ska föras med sametinget ärligt och uppriktigt med avsikten att trygga samernas rättigheter som urfolk och inte endast formellt för att uppfylla lagens krav. Kravet på att samförstånd ska eftersträvas betyder dock inte att sametinget genom sina egna beslut eller genom att vara passivt har rätt att hindra en myndighet från att fatta beslut i ett ärende som hör till dess behörighet, sägs det i propositionsmotiven.

Utskottet konstaterar att de föreslagna tilläggens syftar till att stärka sametingets rätt att delta i beslutsfattandet i ärenden som berör samernas kulturella autonomi. Utskottet ser det som viktigt att stödja minoritetsrepresentanternas medbestämmanderätt och att det finns många olika former av delaktighet. Skyldigheten att utveckla samarbetet förstärker möjligheterna till direkt växelverkan mellan sametinget och andra aktörer. Utskottet menar dock att förhållandet mellan förslaget och annan gällande eller planerad lagstiftning och motsvarande överenskommelser samt de faktiska effekterna av förfarandet för den beslutsrätt som tillkommer myndigheter eller andra som sköter offentliga uppdrag måste

definieras och utvärderas och vid behov preciseras.

Bedömning av jämställdhetskONSEKVENSerna

Utskottet noterar att propositionen inte innehåller någon bedömning av jämställdhetskONSEKVENSerna. Utskottet konstaterar till denna del att CEDAW-kommittén, som följer upp FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, i februari 2014 godkände slutsatserna i fråga om genomförandet i Finland av konventionen. I slutsatserna uppmärksammades samekvinnornas anspråkslösa representation i sametinget och i andra politiska beslutsorgan.

Utskottet gör den bedömningen att den föreliggande propositionen inte har direkta positiva eller negativa konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Under utfrågningen av sakkunniga har det framförts att propositionen betraktad som en helhet öppnar för större grupper att delta i beslutsfattandet, varvid man bättre än för närvarande också vid kandidatuppställning och val kan beakta regional, språklig och kulturell representation samt jämställdhetsaspekter. Utskottet ser positivt på dessa indirekta effekter på jämställdheten men menar samtidigt att samekvinnornas representation i det politiska och offentliga livet borde stärkas också genom mer praktiska åtgärder. Enligt utskottet är det viktigt att jämställdhetsaspekten genomsyrar alla verksamhetsprinciper och program som gäller samerna.

Ställningstagande

Arbetsliv- och jämställdhetsutskottet anser

att grundlagsutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 21 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tarja Filatov /sd
vordf. Anne-Mari Virolainen /saml

medl. Anna Kontula /vänst
Jari Lindström /saf

AjUU 12/2014 rd — RP 167/2014 rd

Eeva-Maria Maijala /cent
Lea Mäkipää /saf
Elisabeth Naclér /sv
Mikael Palola /saml
Terhi Peltokorpi /cent

Kristiina Salonen /sd
Arto Satonen /saml
Eero Suutari /saml
Katja Taimela /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Anna Sorto.