

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 19/2014 rd**

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och om ändring av lagen om Forststyrelsen

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 december 2014 regeringens proposition om godkännande av konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och om ändring av lagen om Forststyrelsen (RP 264/2014 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 och lagstiftningssekreterare Charlotta von Troil, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Krista Oinonen, utrikesministeriet
- regeringsråd Liisa Heinonen, arbets- och näringsministeriet
- ordförande Klemetti Näkkäläjärvi och förste vice talman Tiina Sanila-Aikio, sametinget

- diskrimineringsombudsman Eva Biaudet, diskrimineringsombudsmannens byrå
- överinspektör Hanna Välimaa, diskrimineringsombudsmannens byrå
- kommundirektör Mikko Kärnä, Enontekis kommun
- forskare, doktor i samhällsvetenskaper Tanja Joona, Lapplands universitet
- ordförande Anu Avaskari, Anarâsah rs, Inarinsaamelaiset ry
- vice ordförande Tuomas Keskitalo, Metsä-, kalastaja- ja tunturisaamelaiset ry
- vice ordförande Pekka Aikio, Suoma boazosämit rs, Suomen porosaamelaiset ry
- ILO-specialist Lee Swepton.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- Enare kommun
- Utsjoki kommun
- Lapin liitto
- Gruvindustri rf
- Kolttien kyläkokous
- Lapin kauppakamari ry
- Suomen saamelaisnuoret ry
- Marru Kraft
- professor Martin Scheinin.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I denna proposition föreslås att riksdagen godkänner 1989 års konvention om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder (nedan ILO:s konvention nr 169 eller konventionen). Enligt propositionen berör konventionen för Finlands del det samiska ursprungsfolket. Propositionen utgår från att den finländska lagstiftningen principiellt redan nu uppfyller skyldigheterna i konventionen. Men lagen om Forststyrelsen föreslås ändå bli ändrad så att i den intas bestämmelser om planering av skötsel och nyttjande av statens land- och vattenområden inom samernas hembygdsområde samt förbud mot försämring av samekulturen.

Utskottet har behandlat ärendet utifrån sitt ansvarsområde med fokus på frågor som gäller likabehandling och jämställdhet, som bedöms som betydelsefulla vid utvärderingen.

Konventionens betydelse

Utskottet stödjer en vidarutveckling av samernas i grundlagen tryggande kulturella autonomi och finner det angeläget att stärka samernas rätt att upprätthålla och utveckla sitt språk och sin kultur. Utskottet ser det som viktigt att utöka åtgärder för att stärka att samernas kultur och traditionella näringar bevaras livskraftiga och för att det samiska urfolkets kulturell mångfald ska beaktas bättre än förr (AjUU 12/2014 rd).

Utskottet konstaterar att det handlar om den enda internationella konventionen som uttryckligen gäller urfolkens rättigheter och att målet att ratificera den är inskriven i Alexander Stubbs regeringsprogram. 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. Vid utfrågningen av sakkunniga har det framhållits att ratificeringen av konventionen vore ägnad att stärka det nationella enga-

gemanget i att främja urfolkens rättigheter och öka Finlands trovärdighet som främjare av urfolkens rättigheter. Ratificeringen av konventionen har regelbundet aktualiserats i dialoger med internationella tillsynsorgan och andra människorättsmekanismer. Vid utfrågningen av sakkunniga framhölls också att mekanismerna för att följa upp verkställandet av ILO-konventionerna skulle komplettera de nationella metoderna för att bedöma könseffekterna av åtgärder som gäller samerna, och att främja jämställdheten mellan kvinnor och män genom praktiska åtgärder.

Likabehandling och rätt till inflytande

Enligt erhållen utredning är syftet med artikel 1 i ILO:s konvention nr 169 att fastställa de folk som skyddas genom konventionen, men konventionen i sig innehåller inga definitioner av personer som hör till ursprungsfolk eller stamfolk. Trots att tolkningsanvisningar har getts inom ramen för ILO, finns det inte inom ILO:s krets eller inom folkrätten någon godkänd formell definition personer som hör till ursprungsfolk. Därför har de stater som ratificerat konventionen gått in för olika lösningar på grund av nationella särdrag. Men vid utfrågningen av sakkunniga har det preciserats att de nationella lösningarna måste genomföras inom ramen för de åligganden som följer av konventionen, och ingen grupp får utan orsak lämnas utanför tillämpningsområdet.

Utskottet konstaterar att konventionens centrala syfte är att rättigheterna för ursprungsfolk och stamfolk ska vara på samma nivå som för den övriga befolkningen och att säkerställa att ursprungs- och stamfolken fullt ut kan åtnjuta mänskliga rättigheter och grundläggande friheter utan hinder eller diskriminering samt delta i beredningen av åtgärder som direkt kan påverka dem. Utskottets bedömning är att det ovan beskrivna kravet på likabehandling och rätt till medinflytande är nyckelbestämmelser i konventionen och att konventionens samtliga bestämmel-

ser ska tolkas i ljuset av dessa principer. Därför ser utskottet det som centralt med tanke på förutsättningarna att ratificera konventionen att säkerställa att samtliga samegrupper och samer i samernas hembygdsområde garanteras tillgång till rättigheter och lika möjligheter att som medlem av ett ursprungsfolk åtnjuta minoritetsrättigheter och minoritetstjänster och förbudet mot försämring av rättigheterna. Åtgärderna får inte heller för så kallade samer utan status försäkra ställningen och möjligheterna 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 (AjUU 12/2014 rd).

Utskottet anser att frågan om en objektiv, förutsägbar och konsekvent definition av räckvidd i fråga om personer är mest central vid bedömningen av förutsättningarna för att ratificera ILO:s konvention nr 169. Utskottet konstaterar att nationell praxis för att sätta i kraft fördrag har varit att den nationella lagstiftningen materiellt ska stämma överens med kraven i fördraget innan man förbinder sig till fördraget. Utskottet vill också påminna om att när Finland i och med ratificeringen förbinder sig till ILO:s konvention nr 169 blir också ILO:s system för återkommande rapporter och specialprocedurer såsom klagomål och besvär tillämpliga i Finlands verksamhet. ILO:s ståndpunkter i dessa procedurer (anmärkningar, begäran om utredning, rekommendationer) är inte rättsligt bindande men uttrycker för andra avtalsparter ILO:s tolkning av tillståndet för det nationella ikraftsättandet av avtalsåtagandena. Om ILO:s tolkning av dessa procedurer skulle avvika från det som framställs i propositionen och det skulle beslutas att tolkningarna sätts nationellt i kraft, kunde avtalets ekonomiska och andra konsekvenser bli avvikande från det som framställs i propositionen.

Slutligen vill utskottet fästa uppmärksamhet vid att i propositionen är räckvidden i fråga om personer för ILO:s konvention nr 169 kopplad till definitionen i 3 § i sametingslagen och på så sätt i själva verket också till tillämpningspraxis för godkännande av sametingets vallängd enligt 3 § i sametingslagen. Utskottet konstaterar att

det handlar om ett nationellt avgörande. Enligt utredning till utskottet kan en sådan skyldighet inte härledas direkt ur ILO:s konvention nr 169, och konventionen uppställer inte heller några hinder för att definiera konventionens nationella tillämpningsområde i fråga om personer på andra sätt. Propositionen tar inte upp denna fråga. Propositionen tar inte heller ställning till hur och genom vilka procedurer tillgången till rättigheter baserade på ILO:s konvention nr 169 i en sådan situation kan garanteras och anordnas.

Ändring av sametingslagen

Utskottet konstaterar att förslaget till ändring av sametingslagen (RP 167/2014 rd) som också innehåller ett förslag till ändring av definitionen av same, är under behandling i riksdagen. I sitt utlåtande till grundlagsutskottet i ärendet (AjUU 12/2014 rd) har utskottet fäst uppmärksamhet vid de synpunkter som framkommit vid utfrågningen av sakkunniga om att anteckning i vallängden i praktiken har ansetts visa att en person är etnisk same och ansett att 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 ser det som viktigt att tillämpningen av sametingslagen jämte relevant praxis följs upp och att sametingslagen på grundval av denna bedömning vidareutvecklas med beaktande av utskottets synpunkter ovan.

Förklaring med anledning av artikel 14 i konventionen

i propositionen konstateras att Finland har för avsikt att som bilaga till ratificeringsdokumentet ge en förklaring som grund för verkställandet i Finland av artikel 14 i konventionen. Enligt artikel 14.1 i konventionen ska ursprungsfolks och stamfolks äganderätt och besittningsrätt till den mark som de traditionellt bebor erkännas. Enligt artikeln ska regeringarna dessutom vidta åtgärder i lämpliga fall för att skydda de berörda folkens rätt att nyttja mark som inte uteslutande bebos av dem, men till vilken de traditionellt haft tillträde för sin utkomst och traditionella verk-

samhet. Enligt artikeln 14.2 ska regeringarna vidta nödvändiga åtgärder för att identifiera den mark som ursprungsfolk och stamfolk traditionellt bebor.

I propositionsmotiven utgår man från att artikel 14 inte ger anledning till ändringar i den gällande lagstiftningen (s. 37—44). Det centrala innehållet i beskrivningen i propositionen är att verkställandet av konventionen inte ger anledning att ingripa i ägande-, besittnings- eller nyttjanderätten till privata och statsägda land- och vattenområden i samernas hembygdsområde och land- och vattenområden. Utskottet anser att tolkningen är befogad. Under århundradenas lopp har samerna och annan befolkning inom samernas hembygdsområden och gamla byområden i Lappland av samhälleliga och geografiska orsaker bebott delvis samma områden och bedrivit samma näringar. Men utskottet vill ändå fästa grundlagsutskottets uppmärksamhet vid att förklaringen till sin rättsliga karaktär är mångtydig. Eftersom det för ILO-konventionens del inte kan göras förbehåll genom vilka avtalsparterna ensidigt inskränker sin bundenhet till avtalsåtagandena bedömer utskottet att förklaringens främsta värde är att den uttrycker den finska regeringens tolkning av de nationella åtgärder som krävs i artikel 14 och av artikelns konsekvenser för de lokala förhållandena. Av förklaringen framgår också att det sittande sametinget har förbundit sig till denna tolkning. Däremot kan det inte anses att förklaringen juridiskt binder de övriga avtalsparterna.

Utskottet vill också fästa grundlagsutskottets uppmärksamhet vid de omnämnanden om samekulturen som ingår i förklaringen. Enligt förklaringen finns det i Finland tre samiska språk och kulturformer; de enare-, skolt- och nordsamiska språk- och kulturgrupperna (s. 87). Med beaktande av vad som sagts ovan om samekulturens mångfald anser utskottet att förklaringstexten inte i detta avseende kan tolkas som en uttömmande förteckning över de grupper på vilka ILO:s konvention nr 169 kan anses vara tillämplig. I sitt ovan nämnda utlåtande om sameslingslagen har 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 gränsdragningar och motsättningar mellan olika grupper och inom grupperna bör undvikas, och olika intressen och samekulturens mångfald bör erkännas (AjUU 12/2014 rd). Utskottet ser det som viktigt att dessa principer iakttas också i fråga om ILO:s konvention nr 169. Med beaktande av utskottets påpekanden ovan om samekulturens mångfald och vikten av att främja denna kulturform anser utskottet dessutom att alla samer ska tryggas tillgång till de rättigheter som härleds av nationella avtal eller ILO:s konvention nr 169 såsom rätt till dagvård, undervisning och andra tjänster på samiska på jämlika villkor enligt förfaranden som baserar sig på principerna för objektivitet, konsekvens och förutsägbarhet.

Uppföljning av hur konventionen genomförs

Utskottet konstaterar att i propositionens allmänna motiv ges en heltäckande beskrivning av ILO:s regelbundna rapportering och andra procedurer som gäller uppföljningen av att avtalsåtagandena följs (s. 10—11). Utskottet har ovan behandlat ILO:s metoder för att utvärdera det nationella verkställandet och vilka verkningar dessa metoder eventuellt har för de nationella avgöranden som gäller verkställandet av konventionen. Utskottet vill ytterligare fästa grundlagsutskottets uppmärksamhet vid att i ILO-systemet, som baserar sig på trepartssamarbete, har ursprungsfolken inte rätt att delta direkt i behandlingen av medlemsstaternas periodiska rapporter eller vara delaktiga i de övervakningsmekanismer som grundar sig på specialförfaranden. Men ILO-systemet uppställer ändå inga hinder för att genom nationella förfaranden besluta om att ett ursprungsfolk faktiskt ges möjligheter att medverka. Propositionen lyfter fram praxis i Norge där sametingets kommentarer fogas till den periodiska rapporten, men propositionen tar inte direkt ställning till vilket arrangemang som vore lämpligt i Finland för att tillförsäkra samerna inflytande. Utskottet ser det som

viktigt att grundlagsutskottet bedömer också denna fråga och beaktar utskottets iakttagelser ovan om samekulturens mångfald och konventionens krav på likabehandling.

Brister i översättningen till svenska

Utskottet vill inskräpa för grundlagsutskottet att avtalstexten som ingår i den svenska versionen av propositionen är behäftad med uppenbara brister. Eftersom endast den engelska och franska versionen av ILO:s konvention nr 169 är ur-

sprungliga och giltiga, inverkar bristerna inte på tolkningen av konventionen och på de åtaganden som härleds av den. Men utskottet anser det ändå nödvändigt att bristerna korrigeras innan konventionen ratificeras så att den finska och den svenska versionen motsvarar varandra.

Ställningstagande

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser

att grundlagsutskottet bör beakta det ovannämnda.

Helsingfors den 17 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tarja Filatov /sd
vordf. Anne-Mari Virolainen /saml (delvis)
medl. Anna Kontula /vänst
Laila Koskela /cent
Jari Lindström /saf
Eeva-Maria Maijala /cent
Lea Mäkipää /saf
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd
Elisabeth Naclér /sv

Mikael Palola /saml (delvis)
Terhi Peltokorpi /cent
Kristiina Salonen /sd
Arto Satonen /saml (delvis)
Eero Suutari /saml
Katja Taimela /sd (delvis)
Jani Toivola /gröna (delvis)
Maria Tolppanen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Anna Sorto.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Syftet med propositionen är att riksdagen godkänner konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder. Konventionen ska på många sätt såväl reglera, trygga som erkänna ursprungs- och stamfolkens äganderätt och besittningsrätt till den mark som de traditionellt bebor. Samtidigt tar konventionen ställning också till ursprungsfolks och stamfolks samsättning och anställningsvillkor samt många andra allmänna frågor som hör till grundläggande och social trygghet. Dessutom föreslås lagen om Forststyrelsen bli ändrad så att den allmänt beaktar förbuden mot att försvaga samekulturen.

Sannfinländarna anser att konventionen ger upphov till ett omfattande principiellt problem: den öppnar på sätt och vis för en ny typ av beslutsfattandekultur i vårt land (så kallad blankettlagstiftning). Det innebär att lagen skulle träda i kraft som sådan. Som utskottsgrupp anser vi att det här inte är en gynnsam utvecklingstrend; på annat håll har ett sådant handlingssätt medfört att man har börjat utreda rättigheter som tillkommer ursprungsfolk genom olika slag av internationella processer. Genom denna konvention skulle vi än en gång låta någon annan besluta om våra egna angelägenheter.

Såväl vår riksdagsgrupp som vår utskottsgrupp anser att problemet är att i nuläget är olika samiska folkgrupper av samma storlek (koltsamer mot enaresamer) i olika ställning i fråga om rättigheter att använda vatten och mark. Det är ingen hållbar situation socialt, lagstiftningsmäs-

sigt eller framför allt med avseende på likställdhet.

Vidare vill vår utskottsgrupp understryka att definitionen av same liksom problemen i anslutning till sametingets vallängder är alltför stora för att konventioner enligt sannfinländarnas riksdagsgrupp ska kunna undertecknas i detta läge. Vi menar att det är angeläget att säkerställa att också de personer som inte står antecknade i sametingets vallängd men som det oaktat uppfyller kriterierna enligt artikel 1 i ILO:s konvention nr 169 kan åtnjuta det skydd som förutsatts i konventionen. Konventionen kan omöjligt antas utan att det utreds bland annat markrättigheterna och konventionens konsekvenser och dessutom frågorna som gäller det enaresamiska ursprungsfolket.

Slutligen konstaterar vi ytterligare att i den stora lägesbilden (inklusive lagen om Forststyrelsen) bör innehållet och beslut om det i fortsättningen definieras i arbetsgrupper. På grund av det som anförts ovan anser vår utskottsgrupp att propositionen om att ratificera ILO-konventionen bör remitteas för ny beredning eftersom konsekvenserna i Finland av ratificeringen inte har utretts tillräckligt. Många av problemen är fortfarande olösta.

Avvikande mening

Vi anser

att grundlagsutskottet bör beakta det som sagts ovan.

Helsingfors den 17 februari 2015

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