

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av sametingslagen och 40 kap. 11 § i strafflagen

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av sametingslagen och 40 kap. 11 § i strafflagen (RP 100/2023 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Yrsa Nyman, justitieministeriet
- ledande expert Teo Kangaspunta, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Tarja Reivonen-Kavonius, arbets- och näringsministeriet
- ordförande Pirita Näkkäläjärvi, sametinget
- 1:a vice ordförande Leo Aikio, sametinget
- 2:a vice ordförande Tuomas Aslak Juuso, sametinget
- juristsekreterare, närings- och miljöfrågor Sarita Kämäräinen, sametinget
- juristsekreterare Kalle Varis, sametinget
- kontaktchef Jyrki Tolonen, Forststyrelsen
- ordförande Jarmo Katajamaa, Inarinsaamelaiset ry
- verksamhetsledare Pekka Suomela, Gruvindustri rf
- direktör Hanna Baas, Lapplands handelskammare
- verksamhetsledare Nina Forsell, Lapin Matkailuelinkeinon liitto
- ordförande Tuomas Keskitalo, Metsä-, kalastaja- ja tunturisaamelaiset ry
- verksamhetsledare Anne Ollila, Renbeteslagsföreningen
- Samerådets ordförande Aslak Holmberg, Samerådet
- förste vice talman Timo Helaniva, Suomen alkuperäisten saamelaisten yhteistyöjärjestö ry
- ordförande Merja Mattila, Suomen alkuperäisten saamelaisten yhteistyöjärjestö ry
- expert i miljö rätt Hannes Koljonen, Finlands naturskyddsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- miljöministeriet
- högsta förvaltningsdomstolen

Utlåtande EkUU 4/2025 rd

- Lantmäteriverket
- Enontekis kommun
- Enare kommun
- Lapplands förbund
- Sodankylä kommun
- Utsjoki kommun
- Kemin-Sompion Paliskunta
- Safari Service Aimo Koistinen
- Sattasniemen Paliskunta
- Tankavaaran ravintola ja majoituspalvelut Oy
- Amnesty International Finländska sektionen rf
- Lapin Kullankaivajain Liitto ry
- Suomen Saamelaisnuoret ry
- Tenon kiinteistönomistajat ry
- specialsakkunnig, juris doktor Juha Guttorm
- JD, VH, forskare Juha Joonas
- inspektör, pensionerad Jouni Kitti
- professor Veli-Pekka Lehtola.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrunden till förslaget och utgångspunkterna för bedömningen

Bakgrunden till förslaget är målet att få sametingslagen att motsvara Finlands internationella åtaganden, särskilt i fråga om urfolkens ställning och rättigheter. Relevant ur denna synvinkel är särskilt bestämmelserna om valrättigheter, minoriteters rättigheter och självbestämmanderätt i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, bestämmelserna om politiska rättigheter i konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering samt den nordiska samekonventionen och konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder (ILO 169-konventionen). Det övergripande syftet med propositionen är att tillgodose samernas självstämmanderätt och förbättra verksamhetsförutsättningarna för samernas språkliga och kulturella autonomi och för sametinget.

Ekonomiutskottet bedömer den föreslagna regleringen med avseende på sitt ansvarsområde, det vill säga med avseende på näringsidkarens rätt och förutsättningar och särskilt de föreslagna bestämmelserna om samarbetskyldighet och förhandlingsplikt. Utskottet hänvisar till sitt tidigare utlåtande i ärendet (EkUU 71/2022 rd — RP 274/2022 rd) och konstaterar att bestämmelserna om samarbetskyldighet och förhandlingsplikt har en nära anknytning och åtminstone indirekt inverkan också på förutsättningarna för markanvändning och näringsidkande.

Enligt propositionen avgör förslaget om vilka personer som ska antecknas i vallängden för sametingsvalet vilka som har rösträtt i valet till sametinget, men inte vilka som över huvud taget ska anses vara samer. Ekonomiutskottet hänvisar också här till sitt tidigare utlåtande EkUU 71/2022 rd — RP 274/2022 rd och konstaterar att sametingets sammansättning och rätten att bli antecknad i vallängden har koppling och konsekvensförhållanden till andra bestämmelser i lagen. På så sätt

Utlåtande EkUU 4/2025 rd

bestämmer de också till exempel den faktiska betydelsen och konsekvenserna av den samarbetskyldighet och förhandlingsplikt som ingår i propositionen.

Enligt grundlagen är näringsfriheten en grundläggande rättighet som tillkommer var och en. Ekonomiutskottet konstaterar att varken propositionen eller justitieministeriets bemötande av den 11 mars 2024 innehåller någon närmare bedömning av hur ställningen och rättigheterna för de näringsidkare som utövar samernas traditionella näringar tryggas i fråga om de näringsidkare som inte finns upptagna i vallängden för sametinget och som inte kan delta i beslutsfattandet.

Bedömning av bestämmelserna om samarbetskyldighet och förhandlingsplikt

Allmänt

Syftet med bestämmelserna om samarbetskyldighet och förhandlingsplikt enligt propositionen är att stärka sametingets rätt att delta i och påverka beslutsfattande i ärenden som angår samerna och på så vis stödja tillgodoseendet av samernas självbestämmanderätt. Den föreslagna regleringen har bedömts utvidga samarbetskyldighetens och förhandlingspliktens innehållsmässiga och regionala tillämpningsområde jämfört med den gällande lagen. Syftet med ändringen är att reagera på den internationella utvecklingen av urfolkens ställning.

I förslaget regleras innehållet i samarbetskyldigheten och förhandlingsplikten (9 §), beaktandet av samerna i verksamhet utförd av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter (9 a §) samt förfarandet i fråga om samarbetskyldigheten och förhandlingsplikten (9 b §). Regleringen förutsätter att myndigheterna och andra aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter förhandlar med sametinget när de bereder lagstiftning, administrativa beslut eller andra åtgärder som kan ha särskild betydelse för samerna. Avsikten är att nå samförstånd med sametinget eller få sametingets samtycke innan beslut fattas. Syftet med förfarandereglererna för samarbete och förhandlingar är att säkerställa att förhandlingarna är uppriktiga, att de sker i rätt tid och att det finns ett tillräckligt gemensamt kunskapsunderlag för ärendet samt att det finns en genuin strävan efter enhällighet på det sätt som folkrätten förutsätter.

Ekonomiutskottet välkomnar de allmänna målen för förslaget om samarbetskyldighet och förhandlingsplikt och fäster särskild uppmärksamhet vid följande aspekter.

Samarbets- och förhandlingsskyldighetens innehållsmässiga, regionala och tidsmässiga omfattning

Enligt förslaget ska sametingslagens samarbetskyldighet och förhandlingsplikt utvidgas till att gälla olika åtgärder i större utsträckning än för närvarande så att förhandlingar ska föras om projekt som planeras bli genomförda inom samernas hembygdsområde och om projekt vars konsekvenser sträcker sig till samernas hembygdsområde, även om de genomförs utanför det. Sådana projekt kan vara bland annat åtgärder i anslutning till miljö och markanvändning. Förslaget innehåller också mer detaljerade bestämmelser än tidigare om förfarandena enligt samarbetskyldigheten och förhandlingsplikten och tidpunkten för dem med tanke på planeringen av projektet och besluten om det.

Utlåtande EkUU 4/2025 rd

I flera sakkunnigyttranden förhåller man sig i och för sig positivt till samarbetskyldigheten och förhandlingsplikten och dess mål. I dem framförs dock att den föreslagna omfattande förhandlingsskyldigheten kan fördröja framskridandet av projekt som är centrala med tanke på en fungerande ekonomi. I yttrandena fästs allvarlig uppmärksamhet vid att samarbetskyldigheten och förhandlingsplikten inte oskäligt får försvåra genomförandet av projekt som är viktiga med tanke på ekonomin och miljön.

Ekonomiutskottet fäster i överensstämmelse med flera sakkunnigyttranden och med tanke på de internationella åtagandena vikt vid målet med samarbetskyldigheten och förhandlingsplikten att faktiskt nå enhälliga avgöranden i ärenden som är av betydelse för samerna. Utskottet ser det också som motiverat att regleringen syftar till att säkerställa att förhandlingarna löper smidigt så att den tid som reserverats för överraskande och brådskande projekt kan vara kortare än vanligt, att sametingets passivitet vid förhandlingarna inte hindrar beslutsfattandet och att den inte har veto rätt i fråga om beslutsfattandet. Utskottet anser att det både med tanke på säkerställandet av en attraktiv investeringsmiljö och främjandet av en ren omställning är väsentligt att den föreslagna regleringen inte oskäligt hindrar, försvårar eller fördröjer planeringen och genomförandet av de projekt som är föremål för investeringar eller till exempel av statsrådets centrala strategier.

Ekonomiutskottet konstaterar att förslaget utöver beredningen av lagstiftningen gäller förvaltningsbeslut, till exempel beslut om investerings- och utvecklingsstöd som gäller företag. Dessa beslut innehåller icke-offentliga uppgifter om enskilda företag. Utskottet anser att det i förslaget bör tas närmare ställning till om sådana beslut som gäller enskilda företag omfattas av tillämpningsområdet för förhandlingsplikten enligt förslaget och till hur sekretessbelagda uppgifter som ingår i projekten behandlas, såsom företagens företagshemligheter. Dessutom ska det säkerställas att förvaltningsmyndigheterna och andra aktörer som fattar förvaltningsbeslut har tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för att målen för samarbetskyldigheten och förhandlingsplikten ska kunna uppnås utan ogrundat dröjsmål.

Enligt förslaget ska samarbetskyldigheten och förhandlingsplikten utöver de åtgärder som vidtas inom samernas hembygdsområde gälla åtgärder vars verkningar sträcker sig till hembygdsområdet. Ekonomiutskottet påpekar att det kan vara mycket svårt att på förhand bedöma möjligheterna att genomföra projekt i en situation där det är fråga om ett projekt som genomförs utanför samernas hembygdsområde och vars verkningar eventuellt sträcker sig till hembygdsområdet. Detta kan också påverka till exempel markägarnas ställning i dessa områden, markens värde, tillståndsprocesserna för projekten och affärsmöjligheterna i området överlag. Utskottet anser att den föreslagna regleringen till denna del bör förtydligas och preciseras så att den inte blir oskälig ur näringsidkarnas synvinkel i närheten av samernas hembygdsområde.

Ekonomiutskottet har i sitt utlåtande EkUU 71/2022 rd — RP 274/2022 rd ansett att det i sig är en motiverad regleringsmodell att alla åtgärder som omfattas av förhandlingsplikten inte räknas upp uttömmande i lagen. Trots detta anser utskottet att förslaget fortfarande lämnar rum för tolkning och bör preciseras. På så sätt kan man bättre på förhand bedöma vilka åtgärder och områden som förhandlingsplikten gäller samt när förhandlingsplikten i fråga om ett enskilt projekt kan anses fullgjord så att man kan gå vidare i beslutsfattandet och genomförandet av projektet.

Utlåtande EkUU 4/2025 rd

Förslagets förhållande till den kommunala självstyrelsen, markanvändningen samt planerings- och tillståndsförfarandena

Vid utfrågningen av sakkunniga och i flera sakkunnigyttanden till ekonomiutskottet observeras konsekvenserna av den föreslagna samarbetskyldigheten och förhandlingsplikten med tanke på den kommunala självstyrelsen. I yttrandena har man särskilt lyft fram frågor som gäller planering och styrning av markanvändningen samt utvecklande av näringarna.

Ekonomiutskottet anser att samarbetskyldigheten och förhandlingsplikten har samband med det kommunala beslutsfattandet åtminstone i frågor som gäller markanvändning och byggande. Utskottet anser att regleringens regionala tillämpningsområde och kraven som gäller förhandlingsförfarandets varaktighet och slutresultat delvis är så omfattande och mångtydiga att det sannolikt uppstår oförutsedda tolkningssituationer till exempel vid enskilda förfaranden som gäller planläggning och andra tillståndprocesser. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att verkningsförhållandena mellan den föreslagna samarbetskyldigheten och förhandlingsplikten och de åtgärder som omfattas av den kommunala självstyrelsen identifieras och att man ser till att konflikter i enskilda situationer kan lösas effektivt och med respekt för båda de rättigheter som tryggas i grundlagen.

Förslagets betydelse med tanke på jämlikheten mellan olika näringar och näringsidkare

Det uttryckliga syftet med samarbets- och förhandlingsskyldigheten är att främja och skydda samernas möjligheter att utöva sina traditionella näringar. I propositionen konstateras det att samernas traditionella näringar är bland annat jakt, fiske och renskötsel inklusive moderna metoder för näringsformerna. Ekonomiutskottet hänvisar till sakkunnigyttandena där det framförs att samernas traditionella näringar också bedrivs av andra än samerna och att förslaget också påverkar ställningen och verksamhetsförutsättningarna för näringsidkare som idkar andra näringar än samernas traditionella näringar. Exempel på dessa andra näringar är turism, skogsbruk, gruvdrift och energiproduktion. Ekonomiutskottet anser att regleringen och tillämpningen av den från fall till fall bör leda till lösningar som dels beaktar samernas rättigheter, men som utgår från likabehandling av näringsidkare, förutsägbarhet i beslutsfattandet och investeringsmiljön samt möjlighet att stärka näringsstrukturens mångsidighet för att bevara området livskraft och ekonomiska bärkraft.

Förslagets förhållande till speciallagstiftningen

Ekonomiutskottet fäster uppmärksamhet vid förhållandet mellan sametingslagen och sektorslagstiftningen. Sektorslagstiftningen inom olika områden innehåller ett flertal särskilda bestämmelser om hur samernas rättigheter ska beaktas. Eftersom reformerna har gjorts i samband med enskilda lagstiftningsprojekt och med tanke på sektorspecifika behov har lagstiftningen om samernas rättigheter blivit en splittrad helhet som varierar innehållsmässigt mellan olika sektorer.

Enligt propositionen påverkar eller undanröjer bestämmelserna i speciallagstiftningen inte samarbetskyldigheten och förhandlingsplikten enligt 9—9 b § i sametingslagen för myndigheter eller andra aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Dessutom har det i rättspraxis ansetts att de förhandlingar som avses i 9 § i den gällande sametingslagen är en rättslig förutsättning

Utlåtande EkUU 4/2025 rd

för myndighetens beslutsfattande i de förvaltningsärenden som avses i paragrafen (HFD 11.3.2003, liggare 516). Bland annat av dessa orsaker anser ekonomiutskottet att det är ytterst viktigt att sektorslagstiftningen och den föreslagna regleringen i 9—9 b § i sametingslagen bildar en konsekvent helhet av vilken tydligt framgår vilka skyldigheter myndigheterna och andra aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter har i fråga om samarbete och förhandling. Utskottet anser också att om det i sektorslagstiftningen i fortsättningen tas in särskilda bestämmelser, bör det noggrant utredas till vilka delar de kompletterar sametingslagens bestämmelser om samarbetskyldighet och förhandlingsplikt.

Sammanfattande synpunkter

Ekonomiutskottet hänvisar till sitt tidigare utlåtande EkUU 71/2022 rd — RP 274/2022 rd och konstaterar att det utifrån den utredning som utskottet fått fortfarande är osäkert om regleringen kommer att fylla sina syften. Ekonomiutskottet anser därför att den föreslagna samarbetskyldigheten och förhandlingsplikten vid den fortsatta behandlingen måste bedömas med avseende på regleringens mål, de grundläggande fri- och rättigheterna, de verksamhetsförutsättningar som är nödvändiga med tanke på den ekonomiska utvecklingen, likabehandlingen av näringsidkare, den kommunala självstyrelsen, samordningen av tillståndprocesserna och deras smidighet samt aktionskraften när det gäller investeringar som främjar en omställning till ren energi.

Ekonomiutskottet ser det som angeläget att konsekvenserna av förhandlingsplikten och samarbetskyldigheten för såväl tillgodoseendet av samernas rättigheter som en smidig behandling och genomförandet av projekt också i fortsättningen följs upp och att regleringen i förekommande fall preciseras utifrån erfarenheterna av förfarandet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande EkUU 4/2025 rd

Helsingfors 12.3.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sakari Puisto saf
vice ordförande Ville Kaunisto saml
medlem Noora Fagerström saml
medlem Kaisa Garedeu saf
medlem Lotta Hamari sd
medlem Timo Mehtälä cent
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Oras Tynkkynen gröna
medlem Heikki Vestman saml
medlem Juha Viitala sd
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Juha Mäenpää saf
ersättare Minna Reijonen saf.

Sekreterare var

utskottsråd Johanna Rihto-Kekkonen.