

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 274/2022 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet. Tidsfrist: 31.1.2023.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef, överdirektör Johanna Suurpää, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Yrsa Nyman, justitieministeriet
- ordförande Tuomas Aslak Juuso, sametinget
- 2:a vice ordförande Leo Aikio, sametinget
- ledamot i sametinget Pirita Näkkäläjärvi, sametinget
- juristsekreterare Kalle Varis, sametinget
- närings- och miljöjurist Sarita Kämäräinen, sametinget
- förvaltningsdirektör Mari Palolahti, Enare kommun
- representant för rörelsen Ellen Pautamo, Ei kaivoksia Suomen Käsivarteen -liike
- verksamhetsledare Pekka Suomela, Gruvindustri rf
- verkställande direktör Liisa Ansala, Lapplands handelskammare
- verksamhetsledare Nina Forsell, Lapin Matkailuelinkeinon liitto
- verksamhetsledare Anne Ollila, Renbeteslagsföreningen
- Samerådets ordförande Áslat Holmberg, Samerådet
- styrelseledamot, kommunikationsansvarig Merja Mattila, Suomen alkuperäisten saamelaisten yhteistyöjärjestö ry
- specialsakkunnig, juris doktor Juha Guttorm.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- arbets- och näringsministeriet
- miljöministeriet
- högsta förvaltningsdomstolen
- arbetslivsprofessor Hannele Pokka, Helsingfors universitet

Utlåtande EkUU 71/2022 rd

- Lantmäteriverket
- Forststyrelsen
- Enontekis kommun
- Sodankylä kommun
- Utsjoki kommun
- Finlands Kommunförbund
- Safari Service Aimo Koistinen
- Finlands näringsliv rf
- Inarinsaamelaiset ry
- Lapin Kullankaivajain Liitto ry
- Samerådet
- Suomen Saamelaisnuoret ry
- ordförande för sametinget 2015-2019 Tiina Sanila-Aikio
- specialsakkunnig, juris doktor Juha Guttorm
- juris doktor, VH, forskare Juha Joona
- inspektör, pensionerad Jouni Kitti
- professor Olli Mäenpää.

Inget yttrande av

- Företagarna i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrunden till förslaget och utgångspunkterna för bedömningen

En allmän målsättning med propositionen är att trygga tillgodoseendet av samernas självbestämmanderätt och förbättra verksamhetsförutsättningarna för samernas språkliga och kulturella autonomi och för sametinget. Reformarbetet var grundat på de grundläggande fri- och rättigheterna och de övriga förpliktelserna i grundlagen, internationella konventioner om mänskliga rättigheter som är förpliktande för Finland samt FN:s deklaration om urfolkens rättigheter. Den gällande sametingslagen har bedömts vara till många delar föråldrad, ställvis oklar och öppen för tolkningar som orsakat motstridigheter.

Ekonomiutskottet bedömer de föreslagna bestämmelserna utifrån sitt eget fackområde. Enligt propositionen påverkar propositionen inte förutsättningarna för markanvändning och bedrivande av näringar eller jordrättigheter eller andra rättigheter som enligt lag eller annars hör till enskilda. Trots detta anser ekonomiutskottet att förslagets förhandlings- och samarbetsbestämmelser, som granskas särskilt i detta utlåtande, har en nära anknytning och åtminstone indirekt inverkan också på förutsättningarna för markanvändning och utövande av näringar.

Ekonomiutskottets ansvarsområde omfattar inte bedömning av till exempel de bestämmelser i propositionen som gäller exempelvis rätten att bli införd i vallängden och sametingets sammansättning eller sloandet av definitionen av same i lagstiftningen. Utskottet koncentrerar sig därför i detta utlåtande särskilt på att bedöma bestämmelserna om samarbete och förhandlingsplikt oberoende av förslagets övriga innehåll.

Utlåtande EkUU 71/2022 rd

Ekonomiutskottet konstaterar att också rätten att bli antecknad i vallängden och sametingets sammansättning har kopplingar och konsekvenser till andra bestämmelser i lagen. På så sätt bestämmer de också till exempel den faktiska betydelsen och konsekvenserna av den samarbets- och förhandlingsplikt som nu behandlas. I den praktiska myndighetsverksamheten och domstolarnas avgörandeverksamhet kan det dessutom uppstå situationer där man blir tvungen att på individnivå ta ställning till om en person är same eller inte. Därigenom har till exempel definitionen av same och det föreslagna sloandet av den i lagstiftningen en dimension som berör utövandet av de traditionella näringarna.

Bestämmelserna om samarbete och förhandlingsplikt

Syftet med de bestämmelser om förhandlingar och samarbete som föreslås i propositionen är att i enlighet med de internationella organens ställningstaganden stärka sametingets rätt att delta i och medverka till beslutsfattandet i ärenden som gäller samerna i enlighet med principen om fritt och informerat förhandssamtycke och på så sätt stödja tillgodoseendet av samernas självbestämmanderätt. Syftet med ändringen är att svara på den folkrättsliga utvecklingen av urfolkens ställning.

Den förhandlingsplikt som ingår i den gällande lagen har ansetts vara innehållsmässigt otillräcklig för att tillförsäkra samernas tillräckligt deltagande och därmed tillgodoseendet av samernas självbestämmanderätt i beslutsfattandet i ärenden som gäller dem själva och som hör till tillämpningsområdet för förhandlingsplikten. Som ett led i målet för samarbetet med reformen föreslås nu också ett mål om att genom förhandlingar sträva efter samförstånd eller sametingets samtycke till det ärende som förhandlingarna gäller.

Den föreslagna regleringen består av samarbetsskyldighet och förhandlingsplikt (9 §), beaktande av samerna i verksamhet utförd av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter (9 a §) samt en bestämmelse om förfarande vid samarbete och förhandlingar (9 b §).

Enligt den föreslagna 9 § ska myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter förhandla med sametinget vid beredningen av lagstiftning, administrativa beslut och andra åtgärder som kan ha särskild betydelse för samerna i syfte att uppnå enighet med eller samtycke från sametinget innan beslut fattas. 9 a § är en allmän bestämmelse som konkretiserar vad som i praktiken förutsätts av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter för att trygga samernas grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Bestämmelsen framhäver processens samarbetsmässiga drag. Syftet med procedurbestämmelserna i 9 b § är att säkerställa att principen om fritt och informerat förhandssamtycke uppfylls vid samarbete och förhandlingar. Det är viktigt att förfarandet möjliggör uppriktiga diskussioner som genuint syftar till enighet mellan så jämbördiga förhandlingsparter som möjligt.

I den föreslagna regleringen preciseras dessutom föremålet för samarbetsskyldigheten och förhandlingsplikten så att den ”gäller åtgärder som ska vidtas på eller vars verkan sträcker sig till samernas hembygdsområde samt andra åtgärder som särskilt påverkar samernas språk eller kultur eller deras ställning eller rättigheter som urfolk.” I den föreslagna bestämmelsen ingår en förteckning över de åtgärder som omfattas av skyldigheten. Förteckningen konkretiserar föremålen för skyldigheten. Det föreslås att det till förteckningen fogas bland annat genomförande av skyddsåtgärder, med beaktande av den betydelse som användningen av mark- och vattenområ-

Utlåtande EkUU 71/2022 rd

den har för bedrivandet av samernas traditionella näringar. En ny punkt i förteckningen är också åtgärder som berör den biologiska mångfalden och klimatförändringen med beaktande av deras särskilda inverkan för samerna, bland annat för möjligheterna att bedriva traditionella näringar. Det bör dock noteras att förteckningen har lämnats öppen, och skyldigheten gäller också andra motsvarande åtgärder som påverkar samernas språk, kultur eller deras ställning eller rättigheter som urfolk.

Förslaget utvidgar de ärenden som omfattas av förhandlingsplikten. Enligt förslaget ska förhandlingar föras om alla åtgärder som kan vara av särskild betydelse för samerna. Samarbetsskyldigheten och förhandlingsplikten ska gälla åtgärder som ska vidtas på eller vars verkan sträcker sig till samernas hembygdsområde samt andra åtgärder som särskilt påverkar samernas språk eller kultur eller deras ställning eller rättigheter som urfolk. Regleringen innebär att förhandlingar också ska föras om projekt vars konsekvenser sträcker sig till samernas hembygdsområde, även om de genomförs utanför det.

Dessutom förutsätter den föreslagna bestämmelsen att myndigheter bedömer verksamhetens konsekvenser för samernas rätt att bevara och utveckla sitt eget språk och sin egen kultur inklusive sina traditionella näringar. Vid bedömningen ska de sammantagna konsekvenserna av olika myndigheters verksamhet och åtgärder som vidtagits vid olika tidpunkter beaktas.

Analys av den föreslagna lagstiftningen

Ekonomiutskottet har granskat propositionen och särskilt de bestämmelser om samarbetsplikt och förhandlingsskyldighet som ingår i den ur sitt ansvarsområdes synvinkel framför allt med tanke på utövande av näring. Utskottet fäster kritisk uppmärksamhet vid att propositionen inte innehåller någon bedömning av konsekvenserna för företagen av den föreslagna regleringen. I förslaget har man inte granskat regleringens konsekvenser för förutsättningarna för olika näringsverksamheter och å andra sidan inte heller om den föreslagna regleringen försätter näringsidkarna i en annan ställning också inom samma bransch. Förslagets ekonomiska konsekvenser har granskats endast med tanke på administrativa kostnader och resursbehov. I propositionen bedöms inte heller hur lagändringen påverkar antalet förhandlade förfaranden eller deras längd eller vilka ekonomiska konsekvenser den har för aktörerna.

Bestämmelserna om samarbetsplikt och förhandlingsskyldighet har vid ekonomiutskottets sakkunnighörande delvis fått motstridig respons. Förslaget har å ena sidan ansetts motsvara kraven i grundlagen och de internationella förpliktelserna och med fog förtydliga och stärka samarbetsplikten och förhandlingsskyldigheten.

Å andra sidan har bedömningen av förslagets konsekvenser ansetts vara bristfällig särskilt i fråga om hur förslaget påverkar olika myndigheters verksamhet eller vilka konsekvenser utvidgningen har för de administrativa kostnaderna eller en smidig behandling av ärendena. Vid hörandet framfördes också ärendets spända relation till den kommunala självstyrelsen samt att den föreslagna regleringen som påverkar markanvändningsplaneringen och användningen av jord- och vattenområden kan försätta kommunerna inom sameområdet i en ojämlig ställning i fråga om planeringen av markanvändning jämfört med andra kommuner. Dessutom har det ansetts vara ett pro-

Utlåtande EkUU 71/2022 rd

blem att samarbetsplikten och förhandlingsskyldigheten inte är noggrant avgränsad och att den har ett öppet tillämpningsområde.

Med tanke på tryggheten av den samiska kulturen och näringarna har också regional livskraft en avgörande betydelse. Det förutsätter att olika näringar samordnas och samexisterar. Ekonomiutskottet noterar att särskilt ärenden som hänför sig till områdesanvändningen direkt påverkar exempelvis verksamhetsförutsättningarna och investeringarna för turismen. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att regleringen tryggar en mångsidig näringsstruktur.

Ekonomiutskottet instämmer i bedömningen att det kan uppstå osäkerhet om regleringens tillämpningsområde om skyldigheten omfattar andra ärenden än de som räknas upp i 9 § och som påverkar samernas språk, kultur eller deras ställning eller rättigheter som urfolk. Utskottet anser dock att det i princip är en motiverad regleringslösning att lämna förteckningen öppen. Alla åtgärder som ingår i kärnområdet för samarbetsplikten och förhandlingsskyldigheten kan inte definieras i en konkret förteckning, och det väsentliga är om ärendet till sin natur och sina verkningar är jämförbart med de punkter som nämns i förteckningen.

Ekonomiutskottet noterar dessutom att motiveringen till den föreslagna regleringen också i fråga om definitionen av de ärenden som uttryckligen konstaterats omfattas av samarbetsplikten och förhandlingsskyldigheten är ganska knapphändig, vilket kan försvåra bedömningen av tröskeln för tillämpning av regleringen. Det gäller till exempel åtgärder för biologisk mångfald: i motiveringen nämns till exempel inga konkreta exempel på vad som mer exakt avses med åtgärder som berör den biologiska mångfalden och om det eventuellt också är fråga om indirekta konsekvenser av olika åtgärder.

Den förhandlingsplikt och samarbetsskyldighet som nu föreslås ska enligt motiveringen till bestämmelsen utöver lagstiftning och administrativa beslut också gälla andra åtgärder som kan ha särskild betydelse för samerna. Ekonomiutskottet noterar att det av motiveringen till bestämmelsen inte tydligt framgår vad som avses med sådana åtgärder.

Ekonomiutskottet fäster uppmärksamhet vid den oro som vid sakkunnigutfrågningen framfördes över att förbudet mot försämring i 9 a § i samernas förslag lämnar rum för tolkning. Bestämmelsen har bedömts kunna orsaka oklarhet om myndighetens skyldigheter, och i synnerhet tolkningen av begreppen mer än ringa olägenhet och betydande olägenhet som ingår i bestämmelsen har bedömts kunna leda till att projekt försenas eller förhindras och att tolkning söks genom ändringsökande. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att säkerställa att tillämpningen av bestämmelserna är förutsägbar och fungerar både med tanke på tillgodoseendet av samernas rättigheter och med tanke på den ekonomiska verksamhetsmiljön. Ekonomiutskottet föreslår att grundlagsutskottet överväger att precisera regleringen för att trygga förutsägbarheten i myndighetsverksamheten och säkerställa att regleringen är tillräckligt enhetlig i relation till speciallagstiftningen.

Bedömningen av hur förhandlingsplikten och samarbetsskyldigheten uppfylls och samordningen av de skyldigheter som sektorslagstiftningen förutsätter har bedömts kunna medföra problem i fråga om i vilket skede förhandlingsplikten och samarbetsskyldigheten som gäller planeringen av ett projekt ska fullgöras och hur förfarandena i olika lagar ska samordnas. De formuleringsmässigt varierande bestämmelser i flera speciallagar som gäller samrådsskyldighet, samarbete och

Utlåtande EkUU 71/2022 rd

förbud mot försämrande av samekulturen bör därför så snart som möjligt bedömas och ses över som en helhet och målet bör vara att förenhetliga bestämmelserna i förhållande till sametingslagen.

Sammanfattande synpunkter

En balanserad och aktuell sametingslag är också en viktig del av den ekonomiska verksamheten och investeringsmiljön. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att samarbetsplikten och förhandlingsskyldigheten på ett fungerande sätt tryggar samernas möjligheter att utöva sina traditionella näringar, samordningen av olika näringar och främjar förutsägbarheten i regleringen och myndighetsverksamheten. Det är därför viktigt att förtydliga det nuvarande rättsläget och precisera förhandlingsskyldighetens innehåll. Samtidigt anser ekonomiutskottet att det med tanke på den ekonomiska omvärlden och jämlika konkurrensförhållanden är viktigt att säkerställa att regleringen inte blir en broms eller ett onödigt hinder för investeringar och leder till att aktörerna särbehandlas utan grund.

Ekonomiutskottet betonar att den föreslagna regleringen i 9, 9 a och 9 b § dock inte innebär att man vid förhandlingarna måste nå samförstånd eller sametingets samtycke till den planerade åtgärden. Förslaget innebär således inte att sametinget ges vetorätt, utan den behöriga myndigheten beslutar fortfarande i sista hand om det ärende som förhandlingarna gäller med stöd av sin lagstadgade behörighet, även om avsikten är att nå samförstånd med sametinget eller få sametingets samtycke innan beslut fattas.

Den grundläggande tanken med samarbetsplikten och förhandlingsskyldigheten är att betona samarbetet och partnerskapet. Ekonomiutskottet påpekar att om samarbetet och förhandlingsskyldigheten fungerar rätt kan den också främja ett flexibelt och snabbt genomförande av projekt. Ur denna synvinkel är det viktigt att säkerställa att den regleringshelhet som består av 9, 9 a och 9 b § och som gäller samarbets- och förhandlingsskyldigheten de facto stärker, preciserar och förtydligar regleringen i den gällande lagen.

Enligt utredning till ekonomiutskottet är det fortfarande osäkert i vilken utsträckning den föreslagna regleringen lyckas i sina mål och om den i tillräcklig utsträckning förtydligar myndigheternas skyldigheter att beakta samernas rättigheter i sin verksamhet. Ekonomiutskottet föreslår därför att grundlagsutskottet överväger att precisera de samlade bestämmelserna om förhandlings- och samarbetsskyldigheten för att säkerställa att regleringen är förutsägbar, exakt och noggrant avgränsad. Ekonomiutskottet betonar att konsekvenserna av förhandlingsplikten och samarbetsskyldigheten för såväl tillgodoseendet av samernas rättigheter som en smidig behandling och genomförandet av projekt också i fortsättningen måste följas upp, och att regleringen vid behov ytterligare måste preciseras utifrån erfarenheterna av förfarandet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande EkUU 71/2022 rd

Helsingfors 1.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sanni Grahn-Laasonen saml
vice ordförande Katri Kulmuni cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Eeva Kalli cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Joakim Strand sv
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väättäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.