

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 13/2014 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

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.

Åtgärdsmotion

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande åtgärdsmotion:

- AM 25/2013 rd — Simo Rundgren /cent m.fl.: En analys av samernas och sameområdets förhållanden före ratificering av ILOs konvention 169

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har jord- och skogsbrukssutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena (JsUU 50/2014 rd) och (AjUU 19/2014 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- justitieminister Anna-Maja Henriksson, lagstiftningsdirektör Sami Manninen, konsultativ tjänsteman Camilla Busck-Nielsen och lagstiftningssekreterare Charlotta von Troil, justitieministeriet
- ordförande Klemetti Näkkäläjärvi och förste vice talman Tiina Sanila-Aikio, sametinget
- skoltarnas förtroendeman Tanja Sanila, Skoltarnas byastämma
- lagstiftningsexpert Tommi Nieppola, Forststyrelsen
- diskriminierungsombudsman Eva Biaudet och överinspektör Hanna Välimaa, diskriminierungsombudsmannens byrå
- föreningens ordförande Anu Avaskari, Anarash sr / Inarinsaamelaisry
- forskardoktor Tanja Joona
- pensionerad överdirektör vid Lantmäteriverket Pauli Karvinen
- inspektör (pensionerade) Jouni Kitti
- professor Vesa Majamaa
- professor Tuomas Ojanen
- professor Elina Pirjatanniemi
- ILO-expert Lee Swepston.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- utrikesministeriet
- jord- och skogsbruksministeriet
- undervisnings- och kulturministeriet
- Säkerhets- och kemikalieverket
- Enontekis kommun
- Enare kommun
- Sodankylä kommun
- Utjoki kommun
- Renbeteslagsföreningen

- vicehäradshövding Eero J. Aarnio.
- professor Martin Scheinin

Övrigt

Grundlagsutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet höll tillsammans en hearing med ILO-experten Lee Swepston.

PROPOSITIONEN OCH ÅTGÄRDSMOTIONEN

Propositionen

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder, som antogs av Internationella arbetsorganisationens (ILO) arbetskonferens 1989. Konventionens syfte är att säkerställa att ursprungsfolk och stamfolk till fullo kan åtnjuta mänskliga rättigheter och grundläggande fri- och rättigheter utan hinder och diskriminering. Konventionens syfte är att ursprungsfolks och stamfolks rättigheter ska ligga på samma nivå som den övriga befolkningens.

Ursprungsfolk och stamfolk ska ha rätt att behålla sina egna sedvänjor och institutioner, där dessa inte är oförenliga med de grundläggande och mänskliga rättigheterna. När parterna tillämpar konventionen ska de erkänna dessa folks sociala, kulturella, religiösa och andliga värden och bruk och skydda dem.

Parterna ska under ursprungsfolkens och stamfolkens medverkan utveckla samordnade och systematiska program i syfte att skydda dessa folks rättigheter. Regeringarna ska samråda med ursprungsfolk och stamfolk innan lagstiftnings- eller administrativa åtgärder som direkt kan påverka dem vidtas. Samråd ska ske förtroendefullt med ursprungsfolkens och stamfolkens representativa institutioner i syfte att uppnå överenskommelse eller samtycke till föreslagna åtgärder.

Parterna ska erkänna ursprungsfolks och stamfolks äganderätt och besittningsrätt till den mark som de traditionellt bebor. Parterna ska dessutom skydda dessa folks rätt att nyttja mark

som inte uteslutande bebos av dem, men till vilken de traditionellt haft tillträde för sin utkomst och traditionella verksamhet. Parterna ska identifiera den mark som ursprungsfolk och stamfolk traditionellt bebor och garantera effektivt skydd för deras äganderätt och besittningsrätt. Parterna ska skydda ursprungsfolks och stamfolks rätt till naturtillgångar som hör till deras mark. Folken har rätt att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångarna. Arten och omfattningen av de åtgärder som ska vidtas för att ge verkan åt konventionen ska bestämmas på ett flexibelt sätt med hänsyn till varje lands speciella förhållanden.

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner en förklaring där Finlands regering och sametinget i Finland uttrycker sitt samförstånd som grund för hur konventionen och särskilt bestämmelserna i artikel 14 ska verkställas i Finland.

Propositionen innehåller ett lagförslag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen. Vidare föreslås att lagen om Forststyrelsen ändras 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.

Konventionen trädde i kraft internationellt i september 1991. För Finlands del träder den i kraft tolv månader efter den dag då Finlands ratificering har registrerats hos Internationella arbetsbyråns generaldirektör. Lagen om sättande i kraft av konventionen är avsedd att träda i kraft vid en tidpunkt som föreskrivs genom förord-

ning samtidigt som konventionen träder i kraft för Finlands del. Ändringen av lagen om Forststyrelsen avses träda i kraft ungefär tre månader efter det att lagen har antagits och blivit stadfäst.

Åtgärdsmotionen

AM 25/2013 rd. I åtgärdsmotionen föreslås det att regeringen vidtar åtgärder och analyserar samernas förhållanden och förhållandena i samområdet innan ILO:s konvention nr 169 ratificeras.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

ILO:s konvention om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder

Konventionens innehåll och betydelse

Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder antogs under den 76:e Internationella arbetskonferensen i juni 1989. Konventionen trädde i kraft internationellt i september 1991. Konventionen har stort symbolvärde för ursprungsfolken, eftersom den är den enda internationella konvention som uttryckligen berör ursprungsfolk och som är öppen för utfästelse.

Konventionens syfte är att säkerställa att ursprungsfolk och stamfolk till fullo kan åtnjuta mänskliga rättigheter och grundläggande fri- och rättigheter utan hinder och diskriminering. Syftet med konventionen är att ursprungsfolks och stamfolks rättigheter ska ligga på samma nivå som den övriga befolkningens.

Ursprungsfolk och stamfolk ska ha rätt att behålla sina egna sedvänjor och institutioner, där dessa inte är oförenliga med de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Parterna ska de erkänna dessa folks sociala, kulturella, religiösa och andliga värden och bruk och skydda dem.

Regeringarna ska förtroendefullt samråda med ursprungsfolk och stamfolk innan lagstiftnings- eller administrativa åtgärder som direkt kan påverka dem vidtas. Förhandlingarna ska ske i syfte att uppnå överenskommelse eller samtycke till de föreslagna åtgärderna.

Parterna ska erkänna ursprungsfolks och stamfolks äganderätt och besittningsrätt till den mark som de traditionellt bebor. Parterna ska dessutom skydda ursprungsfolkens rätt att nyttja mark som inte uteslutande bebos av dem, men till vilken de traditionellt haft tillträde för sin utkomst och traditionella verksamhet. Parterna ska identifiera den mark som ursprungsfolk och stamfolk traditionellt bebor och garantera effektivt skydd för deras äganderätt och besittningsrätt. Parterna ska skydda ursprungsfolks och stamfolks rätt till naturtillgångar som hör till deras mark. Folken har rätt att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångarna.

Konventionen innehåller dessutom bestämmelser som hänför sig till ursprungsfolks och stamfolks sysselsättning och anställningsvillkor, yrkesutbildning, hantverk, landsbygdsindustri, sociala trygghet, hälso- och sjukvård, utbildning och kommunikation.

Arten och omfattningen av de åtgärder som ska vidtas för att ge verkan åt konventionen ska bestämmas på ett flexibelt sätt med hänsyn till varje lands speciella förhållanden.

Den finländska beredningen av ratificeringen av konventionen

I enlighet med artikel 19 i ILO:s stadga underställde regeringen år 1990 (RP 306/1990 rd) konventionen riksdagen för stiftande av lag eller vidtagande av andra åtgärder. Riksdagen beslöt då i enlighet med regeringens proposition att inte godkänna konventionen. I regeringens proposition motiverades förslaget att inte godkänna konventionen med att lagstiftningen i Finland

inte kunde anses motsvara bestämmelserna i konventionen. Under riksdagsbehandlingen fästes trots avslagsbeslutet uppmärksamhet vid den fortsatta behandlingen av frågan. Socialutskottet ansåg i sitt utlåtande (SoUU 11/1990 rd), att åtgärder måste vidtas för att skapa förutsättningar för en ratificering. Utrikesutskottet fäste i sitt betänkande uppmärksamhet vid socialutskottets åsikt (UtUB 26/1990 rd).

Också grundlagsutskottet har i olika sammanhang förutsatt att regeringen utreder hur och med vilka praktiska konsekvenser hindren för en ratificering av konventionen kan undanröjas och ansett det viktigt att lagstiftningen inte får utvecklas i strid med konventionen (GrUU 30/1993 rd, GrUB 17/1994 rd, GrUU 1/2010 rd).

Finlands ratificering av konventionen har beretts i över 20 år. Arbetet har skett bland annat i kommittéer och arbetsgrupper och även genom ett flertal utredningsmän. Beredningsprocessen har varit svår. Regeringsprogrammen för statsminister Jyrki Katainens regeringen och för statsminister Alexander Stubbs regering innehåller mål som gäller ratificeringen av konventionen. Utifrån dessa program har det vid ett flertal tillfällen under innevarande valperiod förts förhandlingar i frågan med sametinget och i samråd med sametinget beretts ett förslag till ändring av sättingslagen (RP 167/2014 rd), som lämnats till riksdagen för behandling. Också den nu aktuella propositionen om godkännande av ILO-konventionen och ändring av lagen om Forststyrelsen tas upp i de nämnda regeringsprogrammen. Förslaget till ändring av sättingslagen innehåller till exempel vissa förslag till precisering av bestämmelserna om förhandlingsplikt. Dessa förslag ska säkerställa att Finlands lagstiftning överensstämmer med konventionen.

Finland har fått flera rekommendationer av internationella och regionala tillsynsorgan för avtal om mänskliga rättigheter och andra människorättsorgan att ratificera konventionen. Senast i november 2014 gav FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i samband med den sjätte periodiska rapporten Finland ett flertal rekommendationer angående

samernas rättigheter. Utöver ratificeringen av ILO:s konvention 169 gällde rekommendationerna bland annat ett effektivt säkerställande av programmet för stimulans av de samiska språken, markanvändning och naturresurser, möjligheterna till inflytande och förebyggande av klimatförändringens konsekvenser.

Stärkandet av ursprungsfolkens rättigheter har redan länge hört till prioriteterna i Finlands internationella människorättspolitik. Enligt statsrådets människorättsredogörelse 2014 betonar Finland i sin internationella människorättspolitik att det är av avgörande betydelse för ursprungsfolkens identitet, kultur och levnadsförhållanden att de som en gemenskap kan åtnjuta mänskliga rättigheter och ursprungsfolkens rätt att delta i beslut som gäller dem själva, inklusive frivilligt samtycke som bygger på förhandsinformation, ska främjas i enlighet med den deklaration om ursprungsfolkens rättigheter som antogs av FN:s generalförsamling 2007. I redogörelsen hänvisas också till regeringens mål att ratificera ILO:s konvention nr 169 och uppges att Finland i FN frivilligt har förbundit sig till detta.

Grundlagsutskottet har i ett flertal sammanhang understrukit vikten av en samsyn på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och sett det som viktigt att Finlands internationella människorättspolitik och den nationella politiken för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och att de åtgärder som anknyter till prioriteringarna inom Finlands internationella människorättspolitik genomförs också nationellt (se t.ex. GrUU 52/2014 rd).

Utskottet menar att ratificeringen av konventionen är viktig och behövs för att säkerställa att samernas språk och kultur bevaras och utvecklas. Genom att ratificera konventionen stärker Finland sitt internationella åtagande att trygga Finlands och Europeiska unionens enda ursprungsfolks, samernas möjligheter att behålla sin kultur och utveckla den i enlighet med sina egna mål, åtnjuta mänskliga rättigheter och grundläggande friheter utan hinder och diskriminering samt delta i beredningen av åtgärder som direkt kan påverka dem. En ratificering av kon-

ventionen stärker samtidigt trovärdigheten i Finlands internationella människorättspolitik.

Behovet av riksdagens godkännande och behandlingsordningen

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande för bl.a. sådana fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen.

Konventionen är en människorättskonvention som berör ursprungsfolk och stamfolk och som redan på grund av sin natur innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Konventionen innehåller flera bestämmelser som gäller till exempel utövande av grundläggande fri- och rättigheter enligt 17 § 3 mom. i grundlagen, grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt myndigheternas skyldigheter. Således kräver ratificeringen av konventionen i enlighet med 94 § 1 mom. i grundlagen riksdagens godkännande.

Konventionen innehåller inga bestämmelser som berör grundlagen på så sätt att den måste godkännas med kvalificerad majoritet enligt 94 § 2 mom. i grundlagen. Konventionen kan alltså godkännas med enkel majoritet och förslaget till lag om sättande i kraft av den kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Den förklaring som ska ges i samband med ratificeringen av konventionen

Allmänt

I propositionen föreslås att riksdagen ska godkänna en förklaring till konventionen, där Finlands regering och sametinget i Finland uttrycker sitt samförstånd som grund för hur konventionen och särskilt bestämmelserna i artikel 14 ska verkställas i Finland. Enligt artikel 34 i konventionen ska arten och omfattningen av de åtgärder som ska vidtas för att ge verkan åt konventionen bestämmas på ett flexibelt sätt med hänsyn till varje lands speciella förhållanden. Genom förklaringen förtydligas hur konventionen ska tillämpas och verkställas i Finland i samförstånd med sametinget.

Enligt förklaringen tryggar Finlands regering samerna rätt att delta i och påverka planering och beslutsfattande rörande statens land- och vattenområden i samernas hembygdsområde för att trygga och främja samernas rättigheter som ursprungsfolk liksom att använda dessa områden för att utöva, upprätthålla och främja samekulturen samt att på dessa områden utöva samernas traditionella näringar, så som renskötsel, jakt och fiske. Finlands regering fortsätter arbetet för att tillgodose samernas rättigheter som ursprungsfolk samt för att fullt verkställa konventionens bestämmelser och förpliktelser genom att utveckla lagstiftning och förvaltning i samförstånd med sametinget och verkställer i detta syfte bestämmelserna i konventionen i samförstånd med sametinget.

Rätt till marken

Enligt förklaringen ingriper inte Finlands regering på grund av konventionen i ägande-, besittnings- eller nyttjanderätten till enskilda, samfälliga skogars eller kommuners eller andra offentliga samfunds land- och vattenområden i samernas hembygdsområde, och land- och vattenområden som enskilda, samfälliga skogar eller kommuner eller andra offentliga samfund äger eller besitter överförs således inte från de nuvarande ägarna eller innehavarna av områdena.

I samernas hembygdsområde görs inte heller några ingrepp i allemansrätten eller andra av innehav oberoende nyttjanderättigheter eller i ägande-, besittnings- eller nyttjanderätt till statens mark- och vattenområden. Land- och vattenområden som staten äger eller besitter överförs alltså inte från staten, dock tryggas och utvecklas samernas rättigheter att använda dessa områden för att utöva, upprätthålla och främja samekulturen.

I artikel 14 i konventionen bestäms om ursprungsfolkens ägande-, besittnings- eller nyttjanderätt till den mark som de traditionellt bebor eller vilken de traditionellt haft tillträde till för sin utkomst och traditionella verksamhet. Bestämmelserna har varit föremål för utredning under hela den tid Finland har berett en ratificering av konventionen. Utskottet ser det som viktigt

att det vid tillämpningen av bestämmelserna om rätt till marken på det sätt som sägs i förklaringen tas hänsyn till situationen i Finland, där bosättningen i samernas hembygdsområde av samhälleliga och geografiska orsaker under århundradenas lopp har utvecklats så att samerna och den övriga befolkningen har bebott delvis samma områden och delvis utövat samma näringar. Utskottet konstaterar att konventionen inte förutsätter att det görs ingrepp i andras rättigheter. Också ILO:s expertkommitté har ansett att både samer och områdets övriga befolkning måste garanteras likvärdiga markrättigheter, och lösningen måste vara rättvis för såväl samerna som den övriga befolkningen.

Utskottet välkomnar att regeringen och samesamfundet uppnått samsyn om principerna för verkställandet av konventionen så att man på grund av konventionen inte vidtar åtgärder som begränsar rättigheterna för de övriga som bor i området.

Behovet av riksdagens samtycke

I propositionens motiv till lagstiftningsordningen anser regeringen att riksdagens samtycke behövs och hänvisar till att grundlagsutskottet brukar utgå från att riksdagen genom sitt explicita beslut ger sitt samtycke till sådana reservationer, uttalanden och förklaringar gällande avtalsbestämmelser som hör till området för lagstiftningen vilka påverkar innehållet i en för Finland bindande internationell förpliktelse eller förpliktelsens omfattning i relation till själva konventionerna (GrUU 16/2005 rd, GrUU 2/2008 rd, GrUU 19/2010 rd och GrUU 29/2010 rd).

ILO:s konventioner tillåter inga reservationer, så det går inte att foga någon reservation till godkännandet av konvention nr 169. I folkrättslig mening binder alltså inte förklaringen vare sig konventionens internationella tillsynsorgan eller andra stater som undertecknat konventionen. Med tanke på artikel 34 i konventionen innebär detta dock inte att förklaringen skulle vara helt utan juridisk betydelse. I förklaringen har det skrivits in en nationell lösning som på det sätt som avses i artikel 34 tar hänsyn till de särskilda förhållandena i Finland. Förklaringen

bildar en grund för hur konventionens bestämmelser ska förstås i Finland - i de särskilda förhållandena i Finland - och stöds också av ett demokratiskt valt representativt organ för ursprungsfolket.

Utskottet menar att den föreslagna förklaringen kräver riksdagens samtycke.

Tillämpningen av konventionen i de finländska förhållandena

Rätt till marken

I propositionen sägs att Finlands nationella lösning utgår från att regeringen inte ingriper inte i medborgarnas ägande-, besittnings- eller nyttjanderätt till land- och vattenområden i samernas hembygdsområde på grund av verkställandet av konventionen. Denna princip har i jord- och skogsbruksutskottets och i arbetslivs- och jämställdhetsutskottets utlåtanden ansetts motiverad, och grundlagsutskottet instämmer i detta.

Utskottet anser att Finlands lagstiftning motsvarar bestämmelserna i konventionen och att en ratificering av konventionen inte ger något behov att ändra lagstiftningen. Utskottet understryker att verkställandet av konventionen inte förutsätter några ingrepp i ägande-, besittnings- eller nyttjanderätten till enskildas eller offentliga samfunds land- och vattenområden i samernas hembygdsområde, och inte heller i allemansrätten eller andra av innehav oberoende nyttjanderättigheter eller i ägande-, besittnings- eller nyttjanderätten till statens land- och vattenområden.

Utskottet framhåller att konventionen inte förutsätter ändringar av Finlands fastighetslagstiftning och att konventionen i sig inte ger vare sig fysiska eller juridiska personer några privaträttsliga fastighetsrättigheter eller andra rättigheter. Konventionen förutsätter inte heller att personer som hör till ett ursprungsfolk eller juridiska personer som bildats av ett ursprungsfolk ges några särrättigheter eller ensamrätter som utesluter andra. Konventionen medför inte heller några ändringar i Finlands lagstiftning om planläggning eller i kommunernas planläggningsrätt.

Utskottet anser dock att det till verkställandet av konventionen hör att trygga rätten för samerna att delta i och påverka planering och beslutsfattande som gäller användningen av statens land- och vattenområden i samernas hembygdsområde liksom att använda dessa områden för att utöva, upprätthålla och främja samekulturen samt att på dessa områden utöva samernas traditionella näringar, så som renskötsel, jakt och fiske.

Samtidigt fäster utskottet uppmärksamhet vid artikel 13 i konventionen, enligt vilken regeringarna vid tillämpningen av bestämmelserna i del II i konventionen ska respektera den speciella betydelse som de berörda folkens förhållande till mark som de bebor har för deras kultur och andliga värden och särskilt de kollektiva aspekterna av detta förhållande. Också de organ som utövar tillsyn över konventionen har ofta uttryckt sin oro över att ägande- och besittningsrätt i konventionsstater har ändrats från kollektiva till enskilda rättigheter. Värnandet om särprägel i ett ursprungsfolks kultur är i regel starkt förknippad med kollektiv besittning av ett visst markområde och med att dessa kollektiva rättigheter odelat överförs till kommande generationer. Likaså kan grunden för samernas nyttjanderätt till mark- och vattenområden anses ligga i ett på sedvanerätt byggande kollektivt nyttjande av de knappa naturresurserna.

Personer som omfattas av konventionens skydd

Konventionen förpliktar inte konventionsstaterna att i den nationella lagstiftningen definiera vem som kan anses höra till ett ursprungsfolk. Vill en stat likväl definiera detta i lagstiftningen, ställer konventionen vissa krav på bestämmelsen och på beslutsfattandet om den inom staten. Det finns inte heller i internationell rätt någon allmänt godtagen definition av ursprungsfolk eller grupper som kan betraktas som ursprungsfolk. Vilka enskilda personer som ska hänföras till ett ursprungsfolk (eller en grupp som kan betraktas som ett sådant) kan alltså bestämmas genom den nationella rättsordningen.

Enligt tillämpningsbestämmelsen i artikel 1 ska konventionen tillämpas på folk i självstyrande länder, vilka betraktas som ursprungsfolk på grund av att de härstammar från folkgrupper som bodde i landet eller i ett geografiskt område som landet tillhör, vid tiden för erövring eller kolonisation eller fastställande av nuvarande statsgränser. Vidare förutsätts att folket oavsett rättslig ställning har behållit en del eller alla sina egna sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner. Utöver dessa objektiva kriterier innehåller konventionen också ett subjektivt kriterium, enligt vilket gruppen ska identifiera sig själv som ursprungsfolk eller stamfolk.

Syftet med ILO:s konvention om ursprungsfolk är att levande ursprungsfolk som lyckats behålla sin särpräglade kultur och önskar överföra den också till kommande generationer. För att tillerkännas rättigheter som ursprungsfolk förutsätts att åtminstone vissa sociala, ekonomiska, kulturella eller politiska institutioner har behållits.

Konventionens kriterier utgör också grunden för tillämpningen av den deklaration om ursprungsfolk som antogs av FN:s generalförsamling 2007, även om ursprungsfolk inte definieras i deklarationen. Kriterierna i artikel 1 i konventionen är dock endast avsedda att definiera vilka folk som konventionen kan tillämpas på. Det är alltså inte frågan om någon allmängiltig eller uttömmande definition av ursprungsfolk.

I samband med beredningen av ratificeringen av konventionen har det diskuterats mycket om vilka som här i Finland berörs av konventionens bestämmelser om ursprungsfolk. I den internationella rätten betonas i fråga om ursprungsfolk förutom självidentifikationen även att gruppen måste godkänna personen som medlem. I ljuset av FN:s människorättskommittés ställningstaganden begränsas dock gruppens bestämmanderätt av behovet att visa att det finns ett objektiva och skäligt berättigande för begränsningen av individens rättigheter och att begränsningen behövs med tanke på hela gruppens välfärd och livskraft.

I fråga om tillämpningen av konventionen uttryckte jord- och skogsbruksutskottet och arbets-

livs- och jämställdhetsutskottet i sina utlåtanden oro över tillämpningen av definitionen av same i 3 § i sametingslagen och ställningen för personer som själva identifierar sig som samer men inte är upptagna i vallängden för val till sameetinget.

I 3 § i sametingslagen anges de objektiva och subjektiva kriterier som avgör vem som kan tas upp i vallängden för sameetinget. I samband med riksdagsbehandlingen av revideringen av sametingslagen eftersträvas en mångsidigare behandling av ansökningar om att tas upp i vallängden och betonas att man vid beslut om ansökan genuint ska beakta mångfalden i den samiska kulturen och även de mindre samegruppernas rätt att godkännas för upptagande i vallängden. Ansökningarna behandlas av valnämnden och begäran om omprövning av dess beslut kan sökas hos sameetingets sammanträde. Beslutet kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.

Det talas flera samiska språk i Finland, och de olika samiska grupperna har varierande historisk bakgrund. Det finns också kulturella skillnader. En del samiska grupper har genom åren utsatts för hårdare förfinskingssträvanden än andra, och medlemmarna eller en del av medlemmarna i sådana grupper har under den processen anammat finskan som eget språk. De kan trots det helt eller delvis ha bevarat andra sociala, ekonomiska, kulturella eller politiska institutioner som är centrala för den samiska kulturen.

Det är frivilligt att ansöka om att bli upptagen i vallängden för val till sameetinget, och man kan också begära att bli avförd från vallängden. Vallängden är således inte en uttömmande förteckning över vem som är same, utan det finns också samer som inte är upptagna i den. Vallängden för sameetinget kan enligt utskottet därför inte utgöra en exklusiv förteckning över de personer som skyddas av konventionens bestämmelser om ursprungsfolk. Utskottet understryker att till exempel samernas språkliga rättigheter, däribland rätten att använda samiska i kontakten med myndigheterna eller rätten till undervisning eller dagvård på samiska, inte kan vara beroende av om en person eller dennes vårdnadshavare är antecknade i vallängden.

Enligt utredning till utskottet har det också i vissa länder som redan ratificerat ILO:s konvention nr 169 funnits varierande uppfattningar om vilka som berörs av konventionens bestämmelser. I dessa länder har man dock hittat lösningar som lämpar sig för de nationella förhållandena. Konventionen ställer enligt utredning till utskottet inga hinder för att bestämmelserna om skydd för ursprungsfolk tillämpas inte bara på samer som representeras av sameetinget utan också på någon annan grupp som uppfyller kännetecknen på ursprungsfolk eller stamfolk enligt artikel 1 i konventionen.

Rapporteringsystemet

Den expertkommitté som behandlar tillämpningen av ILO:s överenskommelser och rekommendationer och den konferenskommitté som behandlar tillämpningen av normer övervakar att medlemsstaterna uppfyller sina förpliktelser. Medlemsstaterna ska till Internationella arbetsbyrån lämna en detaljerad rapport året efter det att konventionen trätt i kraft och en förenklad rapport med bestämda mellanrum därefter.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet fäste i sitt utlåtande 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. ILO-systemet uppställer ändå inga hinder för att genom nationella förfaranden besluta om att ett ursprungsfolk faktiskt ges möjligheter att vara delaktiga. I utskottets utlåtande hänvisas förfarandet i Norge, där regeringen skickar sin periodiska rapport till sameetinget för kommentarer och fogar tingets kommentarer till regeringens rapport. ILO:s expertkommitté har ansett att det norska systemet är bra.

Enligt den förklaring som ska bifogas konventionen ska Finlands regering i samförstånd med sameetinget regelbundet utvärdera åtgärderna för att verkställa konventionens bestämmelser och förpliktelser. Det framgår dock inte av propositionen hur samernas inflytande ska säkerställas i rapporteringsförfarandet. Grundlags-

utskottet ser det som viktigt att samernas och eventuella andra till ursprungsfolken hörande gruppers möjligheter att påverka rapporteringsförfarandet i Finland säkerställs till exempel genom ett förfarande som följer den norska modellen för att föra ursprungsfolkets åsikter vidare till ILO:s tillsynsorgan.

Annat

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet fäste i sitt utlåtande uppmärksamhet vid brister i den svenska översättningen av konventionen och såg det som nödvändigt att bristerna åtgärdas innan konventionen ratificeras, även om bristerna inte påverkar tolkningen av konventionen eller därav följande åtaganden, eftersom endast den engelska och den franska versionen av konventionen är ursprungliga och giltiga.

Grundlagsutskottet omfattar arbetslivs- och jämställdhetsutskottets uppfattning och ser det

som viktigt att bristerna i den svenska versionen åtgärdas.

Åtgärdsmotionen

Utskottet föreslår att konventionen och lagförslagen godkänns enligt propositionen och föreslår därför att lagmotionen förkastas.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner konventionen i propositionen,

godkänner att en förklaring lämnas enligt propositionen,

godkänner lagförslagen utan ändringar och

förkastar åtgärdsmotion AM 25/2013 rd.

Helsingfors den 5 mars 2015

I den avgörande behandlingen

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Elina Lepomäki /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml
Harry Wallin /sd
ers. Simo Rundgren /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.

RESERVATION

Motivering

Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 169 berör i Finland det samiska ursprungsfolket. Definitionen av same är central med tanke på ILO:s konvention och återfinns i sametingslagen. Med same avses i lagen i praktiken en person som antecknats i sametingets vallängd.

Det finns en nära koppling mellan godkännandet av ILO:s konvention och definitionen av same i sametingslagen. Konventionen kan inte ratificeras innan det i Finland råder en bred samsyn om definitionen av same. De problem som är förknippade med personer som ställs utanför definitionen av same men själva identifierar sig som same, de så kallade statuslösa samerna, och med deras näringsutövning måste lösas. Den oklara situationen orsakar motsättningar i samernas hembygdsområde.

Målen i ILO:s konvention nr 169 är bra och värda att stödja. En ratificering av konventionen

förutsätter dock att vi har en uttömmande analys av

- 1) vilka som berörs av konventionen (konventionens subjekt),
- 2) i vilket geografiskt område konventionen kommer att tillämpas och
- 3) hur den praktiska tillämpningen av artikel 14 i konventionen påverkar ägande-, besittnings- och nyttjanderätten till marken i området.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen inte godkänner den i betänkandet avsedda konventionen,

att riksdagen förkastar lagförslagen i betänkandet och

att riksdagen godkänner åtgärdsmotion AM 25/2013 rd.

Helsingfors den 5 mars 2015

Markus Lohi /cent
Simo Rundgren /cent
Vesa-Matti Saarakkala /saf

Tom Packalén /saf
Kimmo Kivelä /saf
Pia Kauma /saml