Utlåtande GrUU 15/2026 rd─ RP 161/2025 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av renskötsellagen och till lagar som har samband med den

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av renskötsellagen och till lagar som har samband med den (RP 161/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Johanna Wallius, jord- och skogsbruksministeriet
- ställföreträdare för ordföranden Tuomas Aslak Juuso, sametinget
- juristsekreterare, närings- och miljöfrågor Sarita Kämäräinen, sametinget
- professor Olli Mäenpää
- juris doktor Pekka Vihervuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Tuomas Ojanen
- biträdande professor Anu Mutanen
- professor Elina Pirjatanniemi.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att renskötsellagen, lagen om nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodlingen, lagen om strukturstöd för renhushållning och naturnäringar och lagen om verkställighet av böter ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 juni 2026.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagens förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig

lagstiftningsordning. På grund av att grundlagsutskottet inte tidigare har bedömt renbeteslagets offentliga förvaltningsuppgifter med hänsyn till 124 § i grundlagen, anser regeringen emellertid att det är önskvärt att det begärs ett utlåtande av grundlagsutskottet om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Regeringen föreslår att renskötsellagen, lagen om nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodlingen, lagen om strukturstöd för renhushållning och naturnäringar och lagen om verkställighet av böter ändras.

(2) Renskötsellagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 3/1990 rd) före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och grundlagsreformen.

Bestämmelsen om lagens syfte

(3) Det föreslås att det till lagen fogas en ny 1 a § om lagens syfte. Enligt den är syftet med lagen att säkerställa de grundläggande förutsättningarna för en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar renskötsel samt att trygga samernas rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

(4) Grundlagsutskottet noterar att bestämmelserna i renskötsellagen skyddar renskötsel i samernas hembygdsområde och renskötsel i det övriga renskötselområdet i huvudsak på samma sätt, men att skyddet på vissa punkter är starkare inom samernas hembygdsområde och delvis också inom det så kallade historiska landskapet Lappland, som delvis ligger utanför hembygdsområdet, än i renskötselområdet i övrigt. Det effektivare skyddet av renskötselrätten baserar sig dock på områdesindelningen och inte på om renskötaren är same eller inte.

(5) Grundlagsutskottet har tidigare i ett annat sammanhang fäst uppmärksamhet vid en bestämmelse om en lags mål och betonat att sådan inte kan tillämpas som ett uttryckligt direkt tillämpbart hinder för beviljande av tillstånd eller som ett uttryckligt direkt tillämpbart skäl för överklagande (GrUU 64/2022 rd, stycke 14). Utskottet betonar också nu att den föreslagna 1 a § i renskötsellagen inte innebär nya rättigheter eller skyldigheter i förhållande till samernas eller andra renägares rättigheter och de materiellträttsliga bestämmelserna i renskötsellagen och att bestämmelsen om lagens syfte inte kan användas för att neka någon en rättighet.

Renbeteslagens offentliga förvaltningsuppgifter

(6) De renägare som bor inom renskötselområdet och vilkas renar enligt sköts inom ett renbeteslags område bildar enligt 6 § i renskötsellagen ett renbeteslag. Renbeteslaget ska enligt 7 § se till att de renar som tillhör delägarna i renbeteslaget sköts inom renbeteslagets område och att de arbeten som hör till den renskötsel som bedrivs av delägarna blir utförda samt hindra att renar som tillhör delägarna orsakar skada och går in på ett annat renbeteslags område. Dessutom skall renbeteslaget utföra de andra uppgifter som det har enligt renskötsellagen eller de stadganden och bestämmelser som utfärdas med stöd av den lagen.

(7) Renbeteslagen är offentligrättsliga föreningar. I propositionen konstateras det också med stöd av rättspraxis (HFD 2017:171) att en del av renbeteslagets uppgifter är offentliga förvaltningsuppgifter. Grundlagsutskottet anser att den del av regleringen av lagstadgade uppgifter som ska betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift bör identifieras på behörigt sätt (GrUU 47/2025 rd, stycke 50). Utskottet betonar behovet av att bedöma frågan särskilt. Enligt propositionen kan åtminstone uppgifter enligt 21 § 3 mom., 22, 22 a och 30 § samt 40 b § 3 mom. betraktas som offentliga förvaltningsuppgifter.

(8) Den föreslagna regleringen är betydelsefull med avseende på 124 § i grundlagen om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter endast genom lag eller med stöd av lag anförtros andra än myndigheter, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt kan dock bara anförtros myndigheter. Begreppet offentliga förvaltningsuppgifter används i samband med 124 § i grundlagen i en relativt vidsträckt bemärkelse. Det omfattar uppgifter som hänför sig till bland annat verkställigheten av lagar samt beslut om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. Bestämmelsen inbegriper både överföring av uppgifter som för närvarande ankommer på myndigheterna och överföring av nya till förvaltningen hänförliga uppgifter på andra än myndigheter (RP 1/1998 rd, s. 179).

(9) Renbeteslagens verksamhet har samband med utövande av näring (GrUU 3/1990 rd, s. 3), och verksamhet har under 1900-talet utformats utifrån renskötselnäringens speciella karaktär. I propositionen (s. 99) klargörs det att renbeteslagets uppgifter är sådana uppgifter i anslutning till ordnandet av renskötseln som inte kan skötas utan ingående kännedom om hur renbeteslaget på området fungerar samt stora kunskaper om renskötselpraxis, vilket myndigheterna inte har i samma bemärkelse. Kravet i 124 § i grundlagen på att det ska vara ändamålsenligt att uppgifterna anförtros andra än myndigheter uppfylls därför klart. I lagen finns också tillräckligt exakta bestämmelser om renbeteslagens offentliga förvaltningsuppgifter.

(10) Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis ansett att tryggande av kraven på rättssäkerhet och god förvaltning på det sätt som avses i 124 § i grundlagen förutsätter att de allmänna förvaltningslagarna iakttas när ärenden behandlas och att de som handlägger ärenden handlar under tjänsteansvar (se t.ex. GrUU 3/2009 rd, s. 4/II, och GrUU 20/2006 rd, s. 2). Det är inte med anledning av 124 § i grundlagen nödvändigt att hänvisa särskilt till de allmänna förvaltningslagarna i lagstiftningen, eftersom de redan enligt sina bestämmelser om tillämpningsområde, myndighetsdefinitioner eller språkliga skyldigheter tillämpas även på privata aktörer när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter (GrUU 42/2005 rd, s. 3/II). I det nu aktuella regleringssammanhanget anser grundlagsutskottet att det också med beaktande av det som sägs ovan är motiverat att lagen kompletteras med en bestämmelse om tillämpning av de allmänna förvaltningslagarna.

(11) Det ska föreskrivas särskilt om att det straffrättsliga tjänsteansvaret omfattar privata aktörer som sköter dessa uppgifter. Enligt motiveringen till den nu aktuella regleringen (s. 99—100) tillämpas också strafflagens bestämmelser om straffrättsligt tjänsteansvar i samband med utövning av offentlig makt på medlemmarna i renbeteslagets organ och renbeteslagets

funktionärer. Regleringen måste dock kompletteras till denna del. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(12) I sin praxis har grundlagsutskottet inte presenterat några närmare förutsättningar för en exakt formulering av bestämmelserna om tjänsteansvar (se GrUU 17/2021 rd, stycke 82). Vanligen har bestämmelser om tjänsteansvar i regleringssammanhang av den nu aktuella typen föreskrivits i större utsträckning än enbart i fråga om utövning av offentlig makt. Utskottet har dock fäst uppmärksamhet vid konsekvensen i bestämmelserna om tjänsteansvar och behovet av att i fortsättningen bedöma omfattningen av tjänsteansvaret för den som sköter en offentlig förvaltningsuppgift (se bestämmelserna om straffrättsligt ansvar för tjänstemän och anställda i offentliga samfund i 40 kap. i strafflagen). Enligt utskottets uppfattning bör en sådan bedömning sträcka sig längre än till det aktuella lagstiftningsprojektet, och den kan lämpligast göras inom statsrådet (GrUU 17/2021 rd, stycke 82). Grundlagsutskottet vill än en gång fästa statsrådets uppmärksamhet vid detta.

(13) I 22 § i renskötsellagen föreslås bestämmelser om beslut om minskning av antalet renar och i 22 a § bestämmelser om genomförande av minskning av antalet renar. Regleringen innebär enligt grundlagsutskottets uppfattning inga nya typer av uppgifter och befogenheter, utan en motsvarande, om än något mer allmän, reglering ingår i 22 § i den gällande renskötsellagen.

(14) Enligt motiven till 124 § i grundlagen kan den betydande utövning av offentlig makt som avses i paragrafens sista mening i samband med bestämmelsen anses omfatta till exempel på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 180/I). Genom renbeteslagens beslut begränsas antalet renar på ett sätt som innebär ett ingrepp i egendomsskyddet enligt 15 § och näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Renbeteslagens behörighet är dock direkt bunden till de kvantitativa kriterier som grundar sig på lag och preciseras genom förordning av statsrådet (21 §) samt till de lagstadgade beslutsförfaranden som styr beslutsfattandet (22 och 22 a §). Renbeteslagens prövningsrätt är alltså klart avgränsad i lagen. De egentliga begränsningarna av grundläggande fri- och rättigheter föreskrivs i huvudsak direkt i lag, vilket innebär att renbeteslagets uppgift närmast är verkställande och inte grundar sig på en omfattande självständig prövning. Det är därför inte fråga om ett sådant ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna som grundar sig på självständig prövning och som ska anses utgöra betydande utövning av offentlig makt enligt 124 § i grundlagen.

(15) Utskottet anser att den exceptionella regleringsmiljön också är av betydelse för bedömningen. Det är fråga inte bara om utövning av offentlig makt utan också om ett arrangemang som traditionellt hör till regleringen av renskötselnäringen, där renbeteslag som består av renägare och har självstyrande drag har en central ställning i stället för myndigheterna. Beaktandet av regleringens särdrag framhävs av att det är fråga om uppgifter som inom renskötselbranschen av hävd anförtrotts renbeteslagen och som i samband med stiftandet av renskötsellagen har ansetts vara oproblematiska med tanke på grundlagen (se GrUU 3/1990 rd, s. 3). För renbeteslagen är det centralt att samarbetet ordnats genom en offentligrättslig förening i syfte att främja renbeteslagets gemensamma ekonomiska intressen. Uppgifterna gäller i betydande grad renbeteslagets delägare och deras egendom. Situationen avviker avsevärt från den

normala tillämpningskonstellationen för 124 § i grundlagen, där uppgifter som i princip hör till myndigheterna läggs ut eller privatiseras utanför myndighetsförvaltningen.

Rättsskydd

(16) Enligt 3 § i renskötsellagen får, med de inskränkningar som stadgas i lagen, renskötsel inom renskötselområdet bedrivas oberoende av ägande- eller besittningsrätten till marken. Bestämmelsen har varit oförändrad sedan lagen stiftades, och en liknande bestämmelse fanns också i tidigare reglering. Det var ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 3/1990 rd, s. 2/I). Det föreslås inte heller nu att 3 § ändras.

(17) Ett renbeteslag ska enligt föreslagna 40 a § i renskötsellagen vart tionde år upprätta och godkänna en skötsel- och nyttjandeplan för renbetesmark i vilken åtgärder för att ordna nyttjandet av betesmarkerna bestäms på ett sätt som tryggar hållbarheten och den biologiska mångfalden hos betesmiljöerna på lång sikt och som på så sätt stöder nuvarande och kommande generationers möjligheter att bedriva renskötsel. Rätten att bedriva renskötsel på annans mark är betydelsefull med avseende på det egendomsskydd som tryggas i 15 § i grundlagen. Också de bestämmelser om skötsel- och nyttjandeplan för renbetesmark som nu föreslås i renskötsellagen är av betydelse med tanke på egendomsskyddet för ägarna till betesmarker. Planernas rättsverkan förblir dock i viss mån oklar i propositionen. Grundlagsutskottet anser dock att verkningarna är av den art att de bör vara förenade med rätt att söka ändring.

(18) Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Grundlagsutskottet anser att uttrycket i 21 § 1 mom. i grundlagen om beslut som gäller rättigheter och skyldigheter hänför sig till omständigheter som enligt finsk rätt är avsedda som rättigheter och skyldigheter. Vilken myndighetsåtgärd som helst som är positiv för den enskilde är dock inte ett beslut som gäller den enskildes rätt i den mening som grundlagen avser. Grundlagen utgår från att lagstiftningen innefattar ett tillräckligt exakt kriterium för att det uppkommer en relation mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet. Även bestämmelserna om villkoren för rättigheter eller förmåner som i högre grad är beroende av prövning och alltså inte omfattas av så kallad subjektiv rätt kan utgöra ett tillräckligt exakt underlag för att det ska uppstå ett förhållande mellan individen och det allmänna som kan betraktas som en rättighet i den mening som 21 § 1 mom. i grundlagen avser (se t.ex. GrUU 51/2010 rd, s. 2, GrUU 42/2010 rd, s. 4, GrUU 16/2000 rd, s. 4, GrUU 12/1997 rd, s. 1/II). En sådan grund uppstår dock i allmänhet inte, om erhållandet av förmånen eller tjänsten helt och hållet är beroende av myndighetens prövning, disponibla anslag eller till exempel planer (GrUU 63/2010 rd, s. 2/II, GrUU 16/2000 rd, s. 4/II). Även då kan det visserligen vara befogat att öppna en besvärsrätt för att det ska kunna övervakas om myndigheternas verksamhet är korrekt och om verksamheten i övrigt går rätt till (GrUU 10/2009 rd, s. 4, GrUU 46/2002 rd, s. 9/II) och för att säkerställa en enhetlig tillämpningspraxis (GrUU 30/2005 rd, s. 5/I). Grundlagsutskottet har också framhållit att det att en privaträttslig organisation med stöd av 124 § i grundlagen sköter offentliga förvaltningsuppgifter inte utgör en tillräcklig grund för begränsning av rätten att söka ändring (se GrUU 44/2018 rd, s. 3, GrUU 10/2012 rd, s. 6).

(19) Enligt föreslagna 40 a § i renskötsellagen är det renbeteslaget som ska utarbeta en skötsel- och nyttjandeplan för renbetesmark. Enligt 13 § i renskötsellagen beslutar renbeteslagets stämma om renbeteslagets ärenden, om inte beslut i något ärende enligt samma lag ska fattas av styrelsen eller renvärden.

(20) I renskötsellagen har man genom 44 § om sökande av ändring i ett renbeteslags beslut, som nu inte föreslås bli ändrad, strävat efter att se till att rättsskyddet tillgodoses. Enligt 3 mom. i den paragrafen får en renägare söka ändring hos förvaltningsdomstolen, om beslutet kränker hans eller hennes rätt eller har tillkommit i fel ordning eller annars strider mot lag. På ändringssökande tillämpas i övrigt vad som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Andra än renägarnas rätt att söka ändring bestäms därmed enligt de allmänna bestämmelserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

(21) Enligt 6 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden får ett beslut genom vilket en myndighet har avgjort eller avvisat ett förvaltningsärende överklagas genom besvär. Ett beslut som endast gäller beredning eller verkställighet av ett ärende får inte överklagas genom besvär. En förvaltningsintern order om att utföra ett uppdrag eller vidta någon annan åtgärd får inte heller överklagas genom besvär. Besvär över ett förvaltningsbeslut får enligt 7 § i samma lag anföras av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet samt av den som har besvärsrätt enligt särskilda bestämmelser i lag.

(22) Lagen om rättegång i förvaltningsärenden har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 50/2018 rd). Enligt utskottets uppfattning räcker besvärsrätten enligt den allmänna lagen i sig till för att uppfylla kraven i 21 § i grundlagen till exempel i fråga om rättsskyddet för ägare till betesmark.

(23) Med tanke på de praktiska arrangemangen för att utöva rätten att söka ändring (besvärsanvisning, delgivning) anser grundlagsutskottet det motiverat att renskötsellagen så som beskrivs ovan kompletteras med en informativ hänvisning till tillämpningen av förvaltningslagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning om tjänsteansvar beaktas på behörigt sätt.*

Utlåtande GrUU 15/2026 rd

Helsingfors 24.3.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Onni Rostila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Arja Juvonen saf
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.