

Jord- och skogsbruksutskottet

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 jord- och skogsbruksutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet. Tidsfrist: 31.1.2022.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Yrsa Nyman, justitieministeriet
- avdelningschef, överdirektör Johanna Suurpää, justitieministeriet
- överdirektör Pentti Lähteenoja, jord- och skogsbruksministeriet
- regeringsråd Vilppu Talvitie, jord- och skogsbruksministeriet
- regiondirektör Jyrki Tolonen, Forststyrelsen
- specialsakkunnig Juha Heinonen, Forststyrelsen
- 2:a vice ordförande Leo Aikio, sametinget
- ordförande Tuomas Aslak Juuso, sametinget
- närings- och miljöjurist Sarita Kämäräinen, sametinget
- juristsekreterare Kalle Varis, sametinget
- ledamot i sametinget Pirita Näkkäläjärvi, sametinget
- verksamhetsledare Anne Ollila, Renbeteslagsföreningen
- skoltarnas förtroendeman Veikko Feodoroff, Skolternas byastämma
- jurist Laura Harjunpää, Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- fältchef Annakaisa Heikkonen, Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- arbetslivsprofessor Hannele Pokka, Helsingfors universitet
- ledamot i sametinget Kari Kyrö.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- diskrimineringsombudsman Kristina Stenman, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- Naturrekursinstitutet
- Lantmäteriverket
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland

Utlåtande JsUU 34/2022 rd

- Enontekis kommun
- Enare kommun
- Sodankylä kommun
- Utsjoki kommun
- Enare samfällda skog
- Tornio-Muoniojokiseura ry
- Vesialueomistajat VEALO
- professor Veli-Pekka Lehtola, Uleåborgs universitet
- professor Lauri Hannikainen, Helsingfors universitet
- forskare Juha Joona, Lapplands universitet.

Inget yttrande av

- Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

En allmän målsättning med propositionen är att trygga tillgodoseendet av samernas självbestämmanderätt och förbättra verksamhetsförutsättningarna för samernas språkliga och kulturella autonomi och för sametinget. Propositionen främjar i enlighet med 121 § 4 mom. i grundlagen samernas språkliga och kulturella autonomi samt deras rätt enligt 17 § 3 mom. i grundlagen att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Dessutom främjar propositionen i enlighet med 22 § i grundlagen respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Syftet med propositionen är också att beakta de internationella konventionerna om urfolk och att tolkningspraxisen under de senaste åren har gått i en riktning som bland annat stärker ursprungsfolkens självbestämmanderätt.

Utskottet anser att det är viktigt att trygga ursprungsfolkens rättigheter. Renskötsel, jakt och fiske har stor betydelse i samernas hembygdsområde. Dessa traditionella näringar har ansetts höra till den samiska kulturformen. De faller inom jord- och skogsbruksutskottets ansvarsområde. I frågor som gäller samerna hör särskilt skoltfrågorna till utskottets ansvarsområde. Till utskottets ansvarsområde hör också landsbygdsnäringarna inklusive utvecklandet av företagsverksamhet i glesbygden. Inom samernas område lever de som hör till urfolket och den övriga befolkningen under likartade förhållanden. Båda befolkningsgrupperna bedriver dessa aktiviteter i samma områden antingen som näringsverksamhet eller i annat syfte. Utskottet anser det viktigt att samernas rättigheter enligt internationella avtal som är förpliktande för Finland och grundlagens bestämmelser tryggas. Samtidigt är det angeläget att med grundlagsutskottets medverkan se till att tillgodoseendet av de andra grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inte äventyras. De viktigaste rättigheterna i fråga om de nämnda verksamheterna och näringsverksamheten på landsbygden är egendomsskyddet, näringsfriheten och miljön som en grundläggande fri- och rättighet samt den kommunala självstyrelsen. Utskottet betonar vikten av att trygga egendomsskyddet och likabehandlingen av kommuninvånarna i kommunens beslutsfattande. Det är viktigt att förvaltningslagen tillämpas på sametingets verksamhet. Med tanke på jord- och skogsbruksutskottets ansvarsområde är det viktigaste innehållet i propositionen att myndigheternas samarbets- och förhandlingsskyldighet stärks samt den nya bestämmelsen om att samernas rättig-

Utlåtande JsUU 34/2022 rd

heter ska beaktas i myndigheternas verksamhet. Utskottet fokuserar i sitt utlåtande särskilt på dessa aspekter.

Samarbetsskyldighet och förhandlingsplikt

I 9 § i förslaget till sametingslag föreslås det bestämmelser om samarbetsskyldighet och förhandlingsplikt. Innehållet i förhandlingsplikten preciseras och utvidgas. Syftet är att genomföra principen om fritt och informerat förhandssamtycke (Free, Prior and Informed Consent, FPIC), som ingår i FN:s deklaration om urfolks rättigheter. Samarbetsskyldigheten och förhandlingsplikten gäller åtgärder som ska vidtas på eller vars verkan sträcker sig till samernas hembygdsområde samt andra åtgärder som inom vissa områden särskilt påverkar samernas språk eller kultur eller deras ställning eller rättigheter som urfolk. De mest betydande av dessa åtgärder är med tanke på jord- och skogsbruksutskottets ansvarsområde områdesanvändningen samt skötseln, användningen, utarrenderingen och överlåtelsen av samt genomförandet av skyddsåtgärder på statlig mark, skyddsområden och ödemarksområden.

Förhandlingspliktens innehåll och omfattning ändras i och med den föreslagna bestämmelsen på ett sätt som är av betydelse särskilt inom utskottets ansvarsområde. Enligt 9 § i lagförslaget gäller förhandlingsplikten förutom myndigheter också andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. I ärenden som hör till utskottets ansvarsområde är särskilt Finlands skogscentral och Finlands viltcentral sådana instanser. Affärsverket Forststyrelsen förvaltar statens markområden och tillämpar redan nu i stor utsträckning förhandlingsplikten inom sameområdet. I bestämmelsen konstateras det att förhandlingsplikten gäller beredning av lagstiftning, administrativa beslut och andra åtgärder som kan ha särskild betydelse för samerna. Dessutom förutsätts det att myndigheterna och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter strävar efter att uppnå enighet med eller samtycke från sametinget innan beslut fattas. För att fullgöra förhandlingsplikten ska enligt den gällande sametingslagen den behöriga myndigheten bereda sametinget tillfälle att bli hört och förhandla om saken.

Enligt utredning till utskottet grundar sig ändringsförslagen bland annat på problem med tillämpningen av den gällande lagen. Vid tillämpningen av den nuvarande förhandlingsplikten har det hänt att begäran om hörande har lämnats in så sent att det inte har funnits någon faktisk möjlighet till förhandlingar. Det är enligt utskottet inte lyckat. Utskottet anser det viktigt att trygga en genuin möjlighet att påverka i ärenden som omfattas av förhandlingsplikten. Bestämmelser om förfarandet vid samarbete och förhandlingar föreslås bli fogade till den nya 9 b §. Enligt den ska sametinget ges en skälig tid för att förbereda sig inför förhandlingarna, som ska föras uppriktigt och vid rätt tidpunkt. Utskottet anser att dessa förslag är angelägna och menar att kravet på att förhandlingarna ska föras uppriktigt och vid rätt tidpunkt gäller båda förhandlingsparterna, både dem som sköter förvaltningsuppgifter och sametinget. Som det konstateras i motiveringen till bestämmelsen innebär kravet på uppriktiga förhandlingar att båda parterna faktiskt och ärligt strävar efter att uppnå enighet.

I de yttranden som utskottet fått uttrycks oro över att samarbetsskyldigheten och förhandlingsplikten utgör en form av vetorätt i fråga om centrala beslut. Begreppet FPIC förknippas uttryckligen med förhandssamtycke, som i praktiken kan tolkas som vetorätt. Som exempel på frågor som eventuellt är problematiska nämns förbud mot laxfiske i Tana älv på grund av laxbeståndens

Utlåtande JsUU 34/2022 rd

tillstånd samt begränsning av antalet livrenar på grund av slitage på renbetesmarkerna. Utskottet har informerats om att Forststyrelsens kvoter för jakt- och fisketillstånd i fortsättningen inte fastställs på basis av en hållbar beskattningsmöjlighet inom sameområdet, utan kvoterna blir mycket små. Det leder till att jaktmöjligheterna minskar särskilt för de jägare som saknar egen mark och som bor söder om det område med så kallad fri jakträtt som avses i 8 § i jaktlagen. När Forststyrelsens kvoter för tillstånd för terrängtrafik fastställs måste tillståndsantalen minskas på grund av de olägenheter som renskötseln kan förorsakas, även om Forststyrelsens snöskotertillstånd styrs till särskilt fastställda spår. Detta slag av riktlinjer för fiske, jakt och turism kan antingen direkt eller indirekt påverka också de privata markägarnas och programtjänsteföretagens verksamhetsmöjligheter i området.

I de yttranden som utskottet fått uttrycks oro över samarbetsskyldighetens och förhandlingspliktens konsekvenser för den kommunala självstyrelsen och styrningen och utvecklingen av områdesanvändningen, i samband med vilken regionens olika näringar samordnas. En anledning till oro är att förhandlingsplikten i stor utsträckning gäller beredningen av administrativa beslut, projekt eller åtgärder som kan vara av särskild betydelse för samerna samt konsekvenserna av ett negativt förhandlingsresultat. Den omsorgsplikt enligt 9 a § som beskrivs nedan gäller redan planeringen av sådana åtgärder, varvid en plan som främjar ett projekt som är viktigt för en privat aktör kan köra fast i planeringsfasen. Frågan är om myndigheterna och de som sköter offentliga förvaltningsuppgifter ändå bör se till att processen resulterar i ett överklagbart beslut, så att rättsskyddet inte äventyras i avsaknad av ett överklagbart avgörande i ärendet, i det fall att förhandlingarna leder till att den områdesanvändning eller plan som är viktig för den privata aktören inte framskrider.

Trots den tämligen täckande specialmotiveringen till förhandlingspliktens innehåll uttrycker de yttranden som utskottet fått oro över huruvida förhandlingsplikten i vissa situationer faktiskt kan bli en vetorätt. Samarbetsskyldigheten och förhandlingsplikten gäller utöver de kategorier av ärenden som nämns i förteckningen dessutom något annat motsvarande ärende som har inverkan på samernas språk eller kultur eller deras ställning eller rättigheter som urfolk. Det medför viss osäkerhet om den praktiska omfattningen av samarbetsskyldigheten och förhandlingsplikten. Av intresse är också att bestämmelsens samarbetsskyldighet och förhandlingsplikt inte begränsas till statlig mark, utan den tillämpas också på privata markområden inklusive privata skyddsområden. Yttrandena kritiserar också att konsekvenserna av de föreslagna ändringarna för olika myndigheters uppgifter och företag inte har bedömts i propositionen. Utskottet hoppas att grundlagsutskottet vid sin behandling av lagförslaget bedömer dessa omständigheter.

Utskottet förhåller sig allvarligt till de uttryckta farhågorna. Utskottet lyfter i likhet med en inkommen utredning fram att syftet med bestämmelsen varken är eller bör vara att skapa vetorätt för sametinget i frågor som omfattas av förhandlingsplikten. I motiven till den föreslagna 9 § konstateras det att kravet på att förhandla i syfte att uppnå enighet med eller samtycke från sametinget inte betyder att sametinget genom sina egna beslut eller till exempel genom att vara passiv har rätt att hindra en myndighet från att fatta beslut i ett ärende som hör till dess behörighet. Vidare sägs det att syftet att uppnå enighet med eller samtycke från sametinget inte heller betyder att enighet eller samtycke alltid kan uppnås. Målet för förhandlingarna är enhällighet eller sametingets samtycke, men förhandlingarna kan också leda till att enighet inte kan nås eller samtycke fås ens genom fortsatta diskussioner. Förhandlingar ska dock föras så länge som parterna bedömer att

Utlåtande JsUU 34/2022 rd

det är möjligt att uppnå enighet i ärendet. Dessutom har det påpekats för utskottet att propositionen inte ändrar behörighetsförhållandena enligt någon annan lag, utan beslutet i ett ärende som det förs förhandlingar om fattas fortfarande av den behöriga myndigheten. Det är alltså kommunerna som fattar beslut om planer och bygglov. Bestämmelser om behörigheten för myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter finns i fråga om fiske, jakt och renskötsel fortfarande i den speciallagstiftning som gäller dem. Utskottet anser utifrån inkommen utredning och det som sägs ovan att det inte till någon del är fråga om att sametinget skulle ges vetorätt i beslut av myndigheter eller andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Preciseringen av förhandlingsförfarandet har ansetts förtydliga nuläget. Enligt utredning till utskottet har förhandlingsförfarandet tillämpats mycket heltäckande i Forststyrelsens verksamhet. Förhandlingar har förts bland annat om en naturresursplan för samernas hembygdsområde samt om lagstadgade skötsel- och nyttjandeplaner för ödemarksområden och nationalparker. Redan nu strävar man efter att uppnå enighet eller samtycke till vittsyftande och betydande åtgärder. Den gällande lagstiftningen har tolkats så att enskilda personers eller företags tillstånd inte omfattas av förhandlingsplikten. Förhandlingar förs däremot om de allmänna principer och riktlinjer som ligger till grund för dessa beslut. Utskottet anser att denna utgångspunkt är motiverad och betonar samtidigt att sametinget bör garanteras tillräckliga resurser för att fullgöra samarbetskyldigheten och förhandlingsplikten. Det säkerställer inte bara sametingets faktiska inflytande utan också att ärenden som omfattas av förhandlingsplikten kan främjas effektivt och i rätt tid.

Beaktande av rättigheter och förbud mot försämring

I 9 a § 1 mom. i lagförslaget föreslås bestämmelser om skyldighet för myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter att vid planeringen och genomförandet av åtgärderna med de medel som står till förfogande främja bevarandet och utvecklandet av samiska språk samt samernas rätt och förutsättningar att bevara och utveckla sin kultur inklusive sina traditionella näringar. Dessutom är myndigheterna och andra som sköter förvaltningsuppgifter enligt paragrafen skyldiga att minska de negativa konsekvenser som deras åtgärder har för de värden som avses ovan. Enligt motiveringen till bestämmelsen innebär uttrycket ”med de medel som står till förfogande” inte att en myndighet eller den som sköter en offentlig förvaltningsuppgift i varje situation ska välja det alternativ som bäst främjar samernas rättigheter eller inte orsakar några som helst olägenheter för tillgodoseendet av samernas rättigheter. I de yttranden som utskottet fått påpekats det att jakt, fiske och renskötsel traditionellt räknas till den samiska kulturformen. Jakt, fiske och renskötsel hör också till de traditionella näringar som nämns i paragrafförslaget. Den föreslagna bestämmelsen begränsar därför utövandet av den behörighet som inom ovan nämnda områden föreskrivs för myndigheter och andra som sköter förvaltningsuppgifter. Det påverkar särskilt användningen av mark- och vattenområden. Dessutom har det framförts att det i viss mån är oklart om beaktandet av rättigheterna är avsett att ha ett bredare tillämpningsområde än samarbetskyldigheten och förhandlingsplikten enligt 9 §. I detaljmotiveringen till bestämmelsen konstateras det dock att frågor som omfattas av myndighetens omsorgsplikt ska behandlas vid förhandlingarna.

I 9 a § 2 mom. föreskrivs det om ett försämringsförbud, enligt vilket myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter genom sina åtgärder inte får orsaka mer än ringa olägenheter för samernas rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur, om det inte med tanke på

Utlåtande JsUU 34/2022 rd

de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna finns ett godtagbart mål för åtgärden och metoderna för att uppnå målet är proportionerliga när det gäller att tillgodose ett vägande samhälleligt behov. Den absoluta bakre gränsen för det förbud mot försämring som föreslås i bestämmelsen är att åtgärden inte får medföra betydande olägenheter för samernas rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur inklusive sina traditionella näringar. I specialmotiveringen till bestämmelsen nämns som exempel åtgärder som i praktiken hindrar bedrivandet av samernas traditionella näringar i framtiden samt deponering av farligt avfall inom samernas hembygdsområde.

I de yttranden som utskottet fått konstateras det att tillämpningen av 9 a § 2 mom. inte har avgränsats till statens mark- och vattenområden och inte heller till samernas hembygdsområde. Försämringsförbudet kan således omfatta åtgärder som vidtas av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och som begränsar jakt, fiske eller renskötsel på statliga och privata mark- och vattenområden. Enligt motiven till bestämmelsen får målet för en åtgärd som orsakar olägenheter inte stå i konflikt med de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna. Restriktionerna förutsätter således avvägning också med tanke på andra grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter än de som särskilt gäller urfolk. Utskottet anser det önskvärt att begränsning av jakt, fiske eller renskötsel, som kan anses medföra mer än obetydlig olägenhet för samernas rätt att bevara och utveckla sin kultur, inte förhindras automatiskt på den grunden att åtgärden samtidigt förutsätter att någon grundläggande fri- och rättighet begränsas. I motiveringen till paragrafen konstateras det därför att beaktande av miljögrundrättigheten kan vara ett sådant godtagbart mål som kan motivera en åtgärd som orsakar mer än ringa olägenheter. Utifrån den föreslagna bestämmelsen är det inte helt klart i vilken form avvägningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i fråga om försämringsförbudet ska göras, i det fall att processen inte leder till ett positivt eller nekande överklagbart beslut.

Enligt 9 a § 3 mom. i förslaget till sametingslag ska myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter bedöma åtgärdens 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. I de yttranden som utskottet fått har uppmärksamhet fästs vid myndigheternas faktiska möjligheter att göra omfattande utredningar som täcker de sammantagna konsekvenserna av olika myndigheters verksamhet och åtgärder som vidtagits vid olika tidpunkter. Mycket omfattande bedömningar kräver resurser och kan också fördröja projekt som i sig inte är problematiska.

Avslutningsvis fäster utskottet uppmärksamhet vid en omständighet som är central med tanke på regleringen i dess helhet. Enligt utredning till utskottet medför det att en person införs i sametingets vallängd inga andra rättigheter för personen än möjligheten att rösta och ställa upp som kandidat vid val till sametinget och därigenom delta i sametingets beslutsfattande, inklusive i beslutsfattandet i fråga om de förhandlingar som avses i 9 § i lagförslaget. Syftet med omsorgsplikten och försämringsförbudet i lagförslaget är alltså att trygga alla samers rättigheter. Utskottet instämmer i det som grundlagsutskottet sade i ett tidigare betänkande (GrUB 12/2014 rd) om vikten av att man vid tillämpningen av definitionen av same genuint beaktar mångfalden i den samiska kulturen och sörjer för samtliga samegruppers rättigheter.

Utlåtande JsUU 34/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 25.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anne Kalmari cent
vice ordförande Ritva Elomaa saf
medlem Markku Eestilä saml
medlem Seppo Eskelinen sd
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Mikko Lundén saf
medlem Anders Norrback sv
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Jenni Pitko gröna
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Arto Satonen saml
medlem Jenna Simula saf
medlem Peter Östman kd.

Sekreterare var

utskottsråd Susanna Paakkola.