

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 40/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av sametingslagen och strafflagen

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 oktober 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av sametingslagen och strafflagen (RP 167/2014 rd) till grundlagsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att jord- och skogsbruksutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till grundlagsutskottet.

- forskare, doktor i samhällsvetenskaper Tanja Joona, Lapplands universitet
- riksdagsledamot Jouni Kitti, Inarinsaamelais-ry
- vice ordförande Tuomas Keskitalo, Metsä-, kalastaja- ja tunturisaamelais-ry
- Yrjö Mattila, Inarin yhteismetsät
- Kari Kyrö, Inarinmaan lapinkylät.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Camilla Busck-Nielsen, justitieministeriet
- avdelningschef Pentti Lähteenoja, jord- och skogsbruksministeriet
- ordförande Klemetti Näkkäljärvi, sametinget
- skoltarnas förtroendeman Veikko Feodoroff, Skoltarnas byastämman
- lagstiftningsexpert Tommi Nieppola, Forststyrelsen

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- Säkerhets- och kemikalieverket
- Enontekis kommun
- Gruvindustri rf
- Renbeteslagsföreningen
- Saamen luonnonystävät ry
- Finlands naturskyddsförbund rf
- Suomen porosaamelaiset ry
- Suomen saamelaisten keskusjärjestö ry
- Saamelaiskäräjien nuorisoneuvosto
- Suomen saamelaisnuoret ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

En allmän målsättning med revideringen av sametingslagen (974/1995) är att förbättra samernas kulturella autonomi och sametingets verk-

samhetsförutsättningar. Propositionen vill förtydliga lagstiftningen om rätten för en person som identifierar sig som same att bli erkänd som same. Det föreslås att bestämmelsen i 9 § i sametingslagen om myndigheternas skyldighet och sametingets uppgift att förhandla om vittsyftan-

de och viktiga åtgärder som inverkar på samernas rättigheter som urfolk ändras så att de mer än tidigare betonar samarbetet mellan myndigheterna och sametinget. Propositionen har också samband med regeringens projekt för att ratificera ILO-konventionen nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder.

Utskottet har utgått från sitt eget verksamhetsområde och fokuserat på frågor som gäller renskötsel, skogsvård och naturnärningar samt på de indirekta konsekvenserna för utnyttjande av mark- och vattenområden till följd av definitionen av begreppet same, sametingets allmänna behörighet samt förslaget om utvidgad samarbetskyldighet. Utskottet konstaterar att det finns klara brister i utvärderingen av lagförslagens indirekta verkningar.

Definitionen av same

Det föreslås att sametingslagens bestämmelse om definition av same ändras. Utskottet slår fast att definitionen har direkta konsekvenser för renskötseln och i synnerhet för rättigheter med anknytning jakt, fiske, skogsbruk, turism och naturnärningar. Med same ska enligt förslaget avses en person som anser sig vara same, förutsatt att han själv eller åtminstone någon av hans föräldrar eller far- eller morföräldrar har lärt sig samiska som första språk, eller att han har tillägnat sig samekulturen via sin släkt och upprätthållit kontakten med denna kultur och är efterkommande till en sådan person som har antecknats som lapp i ett myndighetsdokument som har upprättats för beskattningen eller folkbokföringen, eller att åtminstone någondera av hans föräldrar har antecknats eller enligt den föreslagna lagen hade kunnat antecknas som röstberättigad vid val av delegationen för sameärenden eller sametinget.

Samernas rätt att som urfolk själv definiera vem som är same, dvs. s.k. gruppidentifikation, stärks genom att valnämndens sammansättning utvidgas och genom att ändringssökandet i ett ärende som gäller antecknande i vallängden ändras, så att omprövning i första instans ska begäras hos sametingets sammanträde. En sådan definition av same som föreslås i 3 § har en direkt

rättsverkan för en persons rätt att delta i same-tingsval.

I propositionsmotiven redogörs för rättspraxis vid tolkning av definitionen av same och det refereras bland annat till HFD 2011:81 där domstolen stöder sig på så kallad självidentifikation och en sammantagen bedömning av sökandens situation. I lagförslaget läggs däremot vikt vid gruppidentifikation. Definitionen i förslaget till 3 § 2) punkten förenar tre olika definitioner med "och", vilket innebär att samtliga definitionsleder måste uppfyllas om detta lagrum är utgångspunkten för att en potentiell sökande ska godkännas. Enligt lagen ska en person därmed inte längre betraktas som same endast på den grunden att han är efterkommande till en sådan person som har antecknats som en fjäll-, skogs- eller fiskelapp i jordeböckerna eller uppbörds- och mantalslängderna. Utskotet noterar att den föreslagna definitionen av same är smalare än definitionen i den gällande lagen.

Norges samelag (Sameloven) är från 1987 (LOV 198706-12 nr 56). Den norska bestämmelsen om definitionen av en same finns i 2 kap. 6 § i samelagen. Alla som anmäler att de uppfattar sig som same och som a) har samiska som hemspråk, eller b) har eller har haft en förälder, en mor- eller farförälder eller en mor- eller farförälders förälder med samiska som hemspråk, eller c) är barn till en person som är antecknad eller har varit antecknad i vallängden kan enligt den bestämmelsen kräva att bli upptagen i vallängden. Under expertutfrågningen har det framgått att upptagning i vallängden i Norge sker på anmälan av sökanden och det har aldrig förekommit att ett beslut att uppta någon i en vallängd har överklagats.

Utskottet konstaterar att det har visat sig vara ytterst svårt i Finland att definiera vem som är same och att man ständigt stött på komplicerade problem. Det är synnerligen viktigt att uppnå en så bred samstämmighet som möjligt om definitionen såväl bland samebefolkningen inom samernas hembygdsområde som bland den övriga befolkningen på området. Det finns skäl att undvika en lösning som bidrar till att öka motsättningarna mellan de som bor på området. Att på

det sätt som görs i propositionsmotiven betona begreppet gruppgodkännande kan leda till svåra tolkningsproblem. Propositionen anger inte heller tillräckligt specifikt vad som exakt avses med gruppgodkännande. Frågan om en enskild individs möjlighet att åtnjuta rättigheter och tillhöra ett urfolk bör därför så vitt möjligt avgöras utifrån objektiva kriterier. Utskottet påpekar att problemen med att definiera begreppet same har särskild betydelse för möjligheterna att bedriva renskötsel.

Samedefinitionen berör indirekt utöver renskötsel också i synnerhet jakt, fiske, skogsvård, turism och naturnäringsar samt i vidare bemärkelse utnyttjandet av mark- och vattenområden. I lagen om Forststyrelsen (1378/2004) sägs det att värden, användningen och skyddet av naturresurser i Forststyrelsens besittning inom samernas hembygdsområde enligt sametingslagen ska samordnas så att förutsättningarna för utövande av samekultur tryggas, och inom renskötselområdet enligt renskötsellagen så att de förpliktelser som föreskrivs i renskötsellagen uppfylls. Dessutom har man vid de nyss gjorda revideringarna av t.ex. miljöskyddslagen (527/2014), vattenlagen (587/2011) och gruvlagen (621/2011) och vid ändringar av naturvårdslagen (58/2011) och skogslagen (1085/2013) konsekvent stärkt sametingets möjligheter att delta i åtgärder och projekt som drivs med stöd av dessa lagar. Riksdagen behandlar för närvarande en totalrevidering av fiskelagen (RP 192/2014) som innefattar förslag som berör övre Lappland och i synnerhet fisket i Enare träsk.

I 42 § i miljöskyddslagen föreskrivs att tillståndsmyndigheten ska begära utlåtande om en ansökan om miljötillstånd av sametinget, om den i ansökan avsedda verksamhetens miljökonsekvenser kan uppträda på samernas hembygdsområde. Enligt 16 § i miljöskyddslagen ska i nationalparker och naturreservat som ligger samernas hembygdsområde förutsättningarna för samerna att bevara och utveckla sin kultur tryggas. Enligt 38 § i gruvlagen ska tillståndsmyndigheten inom samernas hembygdsområde i samarbete med sametinget, renbeteslagen på området, den myndighet eller inrättning som ansvarar för

förvaltningen av området och sökanden utreda vilka konsekvenser verksamheten enligt malmletningstillståndet, gruvtillståndet eller guldvaskningstillståndet har för samernas rätt som urfolk att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur, och överväga vilka åtgärder som behövs för att minska och förebygga olägenheterna.

I 2 kap. 8 § i vattenlagen föreskrivs att ett vattenhushållningsprojekt som genomförs inom samernas hembygdsområde eller vars verkningar utsträcker sig till det inte i mer än ringa omfattning får försämra samernas möjligheter att som urfolk utöva sina rättigheter att upprätthålla och utveckla sin kultur samt idka sina traditionella näringar. Enligt 12 § i skogslagen kan områden inom vilka det är nödvändigt att bevara skogarna för att förhindra att skogsgränsen förskjuts genom förordning av statsrådet förklaras för skyddsskogsområde. Dessutom kan statsrådet kan meddela allmänna föreskrifter om skötseln och användningen av skog inom skyddsskogsområdet. Innan statsrådet meddelar sådana föreskrifter ska förhandlingar föras med sametinget på det sätt som föreskrivs i sametingslagen.

Med hänsyn till detta anser utskottet att regeringen inte i sin proposition tillräckligt utförligt har utrett vilka eventuella indirekta konsekvenser en ändring av samedefinitionen skulle ha för utnyttjandet av naturresurserna i norra Finland eller för användningen och förvaltningen av mark- och vattenområden. Det är viktigt, menar utskottet, att grundlagsutskottet utreder vilka indirekta verkningar förslagen till ändrad definition kommer att ha på människor och näringar inom det aktuella området. Samtidigt finns det skäl att ta reda på hur den skärpta definitionen av same inverkar på de same som skulle lämnas utanför definitionen och på den övriga befolkningen på området.

Sametingets allmänna behörighet

I 5 § i sametingslagen föreslås ett tillägg enligt vilket till sametinget hör att främja att samernas rättigheter som urfolk tillgodoses i Finland och enligt 3 mom. att utveckla och förvalta samekulturen samt bevilja finansiering. I propositions-

motiven sägs att förslaget inte inverkar på uppgifter som gäller styrning och främjande och som i lag har föreskrivits för myndigheterna eller andra organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Men lagförslaget innebär att sametinget får en bredare behörighet att sköta ärenden som gäller samekulturen och som är mycket vittsyftande.

Utskottet konstaterar att det är fråga om en ändring som kan ha indirekta följder bland annat för renskötsel, jakt och fiske och exempelvis också naturvården också utöver sådana styrnings- och främjandepgifter som föreskrivs i lag. Utskottet uppmärksammar grundlagsutskottet på att det ännu finns skäl att utreda och förtydliga sametingets roll när det gäller att utveckla och förvalta samekulturen på samernas hembygdsområde.

Samarbetsskyldighet

I propositionen föreslås det att förhandlingskyldigheten enligt 9 § i samlingslagen utvidgas till en samarbetsskyldighet. Enligt 1 mom. ska myndigheterna och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter förhandla med sametinget i syfte att uppnå samförstånd om vittsyftande och viktiga åtgärder som ska genomföras på eller vilkas verkan sträcker sig till samernas hembygdsområde och om andra vittsyftande och viktiga åtgärder som särskilt påverkar samernas språk eller kultur eller deras ställning eller rättigheter som urfolk. Enligt detaljmotiven i propositionen (s. 33) är förhandlingsförfarandet ett mer långtgående sätt att delta i beredningen av ärenden som myndigheterna beslutar om. Förhandlingar som omfattas av samarbetsskyldigheten måste därför föras också om sådana ärenden som sametinget enligt någon bestämmelse i speciallagstiftningen ska beredas tillfälle att ge ett utlåtande om eller på annat sätt höras i.

En åtgärd som enligt förslaget ska höras till den föreslagna förhandlingsplikten ska förväntas särskilt påverka samernas språk eller kultur eller deras ställning eller rättigheter som urfolk. För att en åtgärd enligt den föreslagna bestämmelsen ska omfattas av förhandlingsplikten ska den dessutom vara vittsyftande eller viktig. Ut-

skottet fastslår att traditionella näringar såsom renskötsel, jakt och fiske ansetts höras till den samiska kulturen. Men i propositionen har man ändå inte gått igenom bestämmelserna i lagen om Forststyrelsen, skogslagen, naturvårdslagen, miljöskyddslagen, gruvlagen eller vattenlagen om samarbetsskyldighet med sametinget eller behovet av att justera de här bestämmelserna. Utskottet påpekar också att det nya förfarandet med samarbetsskyldighet sannolikt skulle påverka sametingets resursbehov. Det är också möjligt att projekt fördröjs på grund av sametingets begränsade resurser.

I förslaget till 9 § sägs det att förhandlingar oberoende av det geografiska kriteriet ska föras också om andra vittsyftande och viktiga åtgärder som särskilt påverkar samernas rättigheter som urfolk. Utskottet framhåller att propositionen inte tar ställning till vilka vittsyftande och viktiga åtgärder som oberoende av geografisk utsträckning skulle omfattas av samarbetsskyldigheten när det gäller renskötsel, jakt, skogsvård och fiske samt utnyttjande av mark- och vattenområden.

Samarbetsskyldigheten skulle i framtiden inte gälla enbart myndigheter utan också andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Till den del det gäller utskottets verksamhetsområde skulle samarbetsskyldigheten gälla i synnerhet renskötsel, fiske, jakt och naturnäringar samt i viss mån skogsvård. Utskottet påpekar att man i propositionen borde ha bedömt t.ex. hur samarbetsskyldigheten påverkar Renbeteslagsföreningens och Finlands viltcentrals uppdrag och verksamhet. Dessutom har Forststyrelsen en synnerligen central roll i förvaltningen av statens jord- och vattenegendomar.

Renbeteslagens rättigheter, skyldigheter och uppgifter fastställs i renskötsellagen (848/1990). I juridisk bemärkelse är ett renbeteslag en samfällighet på samma sätt som samfälld skog, och laget fattar beslut om hur renskötseln ska ordnas på dess område. Delägarna är jämlika sinsemellan precis som i andra samfälligheter. Enligt renskötsellagen har renbeteslaget rätt att företräda renägarna och förhandla t.ex. med Forststyrelsen om sådant som rör renskötseln på renbetesla-

gets område. Under den tid den nuvarande lagen har varit i kraft har det uppstått situationer på hembygdsområdet där sametingets och Renbeteslagsföreningens uppfattning om i vilken typ av ärenden förhandlingar ska föras med renbeteslaget och vilka med sametinget har divergerat starkt. Utskottet anser att lagförslaget så som det nu är utformat inte skapar någon klarhet i saken. Sametingets och renbeteslagens behörighet måste också i detta sammanhang granskas med hänsyn till renskötsellagen.

Renbeteslagsföreningen sköter offentliga förvaltningsuppgifter, bland annat renmärkesärenden. I 53 § i renskötsellagen finns rätt detaljera bestämmelser om myndigheternas skyldighet att förhandla med renbeteslagen. Enligt lagrummet ska statens myndigheter förhandla med företrädare för det berörda renbeteslaget vid planering av åtgärder som gäller statens marker och väsentligt inverkar på renskötseln. Förhandlingsskyldigheten gäller också samernas hembygdsområde. Renbeteslagen har stor självständighet i beslutsfattandet och så bör det också förbli för att rennäringens villkor ska kunna säkerställas.

I renbeteslagen på samernas hembygdsområde finns det många icke-samiska renskötare som utövar sitt traditionella yrke. Inom hembygdsområdet bor samerna och den övriga befolkningen sida vid sida på samma områden och utövar samma näringar. Uppenbarligen finns det också andra än samer i varje renbeteslag inom hembygdsområdet.

Utskottet konstaterar att det i detaljmotiven till 9 § inte tillräckligt utförligt behandlas hur förhandlingar i enlighet med renskötsellagen relaterar till det föreslagna förfarandet med samar-

betsskyldighet. Utskottet föreslår för grundlagsutskottet att det tar upp frågan om hur samarbetskyldigheten enligt föreslagna 9 § förhåller sig till förhandlingsskyldigheten enligt 53 § i renskötsellagen och hur andra motsvarande skyldigheter enligt speciallagar ska bedömas med hänsyn till sametinget.

Vid expertutfrågningen framgick det att det i övre Lappland finns det anmärkningsvärt många innehavare av s.k. särskilda rättigheter i förhållande till befolkningsunderlaget på området. Det handlar närmast om fastighetsbundna rättigheter som berör statens vattenområden som förvaltas av Forststyrelsen men det pågår också processer som gäller markområden. Den föreslagna sametingslagen kan i framtiden ha indirekta konsekvenser för utnyttjandet och styrningen av utnyttjandet av naturresurser på mark- och vattenområden och dessa konsekvenser bör ovillkorligen klarläggas på förhand.

Avslutningsvis uppmärksammar utskottet grundlagsutskottet på att regeringen inte i propositionsmotiven tillräckligt noggrant har utrett lagförslagets konsekvenser för näringar som renskötsel, skogsbruk, turism och fiske eller för annat utnyttjande av naturresurser. Inte heller analyseras konsekvenserna för den enskilda individens status t.ex. som näringsutövare till den del det är fråga om personer som faller utanför den nya definitionen av begreppet same.

Ställningstagande

Jord- och skogsbruksutskottet anför

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 13 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Lauri Heikkilä /saf
medl. Heikki Autto /saml
Markku Eestilä /saml

Lasse Hautala /cent
Reijo Hongisto /saf
Anne Kalmari /cent
Timo V. Korhonen /cent

JsUU 40/2014 rd — RP 167/2014 rd

Pirkko Mattila /saf
Jari Myllykoski /vänst
Mats Nylund /sv
Kari Rajamäki /sd

Janne Sankelo /saml
Katja Taimela /sd
Tytty Tuppurainen /sd
ers. Simo Rundgren /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Jord- och skogsbruksutskottet ska i sitt uttalande ta ställning till sametingslagens eventuella konsekvenser för frågor som gäller renskötsel, skogsvård, fiske och naturnäringar samt till vilka indirekta konsekvenser förslaget har för utnyttjandet av jord- och vattenområden. Utskottet anför i utlåtandet att sametingslagen har direkta konsekvenser för de nämnda näringarna och till för vissa rättigheter. Det finns ingen grund för detta påstående i lagförslaget eller i expertutlåtandena. Det framgår tvärtom av såväl lagförslaget som expertutlåtandena att lagen inte kommer att ha de påstådda konsekvenserna.

Lagförslaget innehåller inte några förslag för att ändra lagstiftningen om renskötsel, jakt eller fiske och sametingslagen, som reglerar samernas kulturella autonomi, har inte heller på annat sätt några konsekvenser för rätten att utöva de nämnda näringarna. Jag anser därför att man inte kan hävda att lagförslaget har direkta, eller ens indirekta verkningar för samernas möjlighet att utöva sina näringar.

Jord- och skogsbruksutskottet begränsar sig inte till sitt eget verksamhetsområde utan tar också ställning till definitionen av same. Enligt 121 § 4 mom. i grundlagen har samerna inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag. En viktig faktor för samedefinitionen, utöver självidentifikation, är det så kallade gruppgodkännandet. Detta har

sin grund i den folkrättsliga utvecklingen. Enligt artikel 33 i FN:s deklaration om urfolkens rättigheter har urfolken rätt att bestämma sin egen identitet och tillhörighet i enlighet med sina sedvänjor och traditioner. FN:s rasdiskrimineringskommitté lyfte i sin rekommendation för Finland 2012 fram betydelsen för samerna av gruppgodkännande. Gruppgodkännande innebär att sametinget behandlar och avgör frågan om någon på ansökan ska antecknas i vallängden. Betydelsen och verkan av gruppgodkännande framställs inte enligt min uppfattning på ett svårttytt eller obegripligt sätt i lagförslaget.

I 3 § i lagförslaget ingår en definition av vem som ska betraktas som same enligt sametingslagen. Det handlar om en lagfäst definition som är nödvändig för att säkerställa att endast samer deltar i sametingets beslutsfattande. Den som inte uppfyller de villkor som nämns i paragrafen kan inte betraktas som same i lagens mening. Det hör i första hand till sametinget att fatta detta beslut. Det är därför inte befogat att tala om samer som lämnas utanför definitionen, på det sätt som utskottet nu gör i sitt utlåtande.

Avvikande mening

Jag anför

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 13 november 2014

Mats Nylund /sv