

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 50/2014 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

Till grundlagsutskottet

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 och bestämde samtidigt att jord- och skogsbruksutskottet ska lämna utlåtande i saken till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Camilla Busck-Nielsen, justitieministeriet
- avdelningschef Pentti Lähteenoja och regeringsråd Timo Tolvi, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Krista Oinonen, utrikesministeriet
- lagstiftningsexpert Tommi Nieppola, Forststyrelsen

- ordförande Klemetti Näkkäljärvi och II vice ordförande Heikki Paltto, sametinget
- forskare, doktor i samhällsvetenskaper Tanja Joona, Lapplands universitet
- Kari Kyrö, Inarinmaan lapinkyläyhdistys ry
- ordförande Anu Avaskari, Anarâsah rs, Inarinsaamelaiset ry
- sametingsledamot Tauno Haltta, Skoltarnas byastämma
- vice ordförande Tuomas Keskitalo, Metsä-, kalastaja- ja tunturisaamelaiset ry
- verksamhetsledare Anne Ollila, Renbeteslagsföreningen
- vice ordförande Pekka Aikio, Suoma boazosämit rs, Suomen porosaamelaiset ry
- forskare Mika Flöjt.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- Lapplands förbund
- Enontekis kommun
- Enare kommun
- Utsjoki kommun
- Gruvindustri rf
- Lapin kauppakamari ry
- Suomen saamelaisnuoret ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner bestämmelserna och förpliktelserna i Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder (nedan ILO:s konvention eller konventionen). Texten i konventionen är tämligen allmänt hållen, eftersom det är frågan om en global konvention som tillämpas i mycket varierande sammanhang.

När det gäller jord- och skogsbruksutskottets ansvarsområde är de viktigaste artiklarna i konventionen de som gäller mark (13—19) och anknyter till ägande, besittning och nyttjande av land- och vattenområden i samernas hembygdsområde. I artikel 14 bestäms om ursprungsfolks och stamfolks rätt till marken. Enligt konventionen ska ursprungsfolkens äganderätt och besittningsrätt till den mark som de traditionellt bebor erkännas. Därutöver ska parterna vidta åtgärder i lämpliga fall för att skydda de berörda folkens rätt att nyttja mark som inte uteslutande bebos av dem, men till vilken de traditionellt haft tillträde för sin utkomst och traditionella verksamhet.

Enligt propositionen berör konventionen för Finlands del 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. Utöver föreliggande proposition behandlar riksdagen också som bäst en proposition med förslag till ändring av sametingslagen (RP 167/2014 rd), som bland annat föreslår att definitionen av same ändras. Jord- och skogsbruksutskottet har i det ärendet lämnat ett utlåtande (JsUU 40/2014 rd), där det fäster uppmärksamhet vid de indirekta konsekvenserna av definitionen av same och vid vissa problem.

Propositionen berör i tämligen hög grad lagstiftningen inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. Konventionens artiklar om rätt till marken anknyter för Finlands del

nära till renskötsel, jakt, fiske, naturnäringar samt jord- och skogsbruk. Utskottet hänvisar till sitt utlåtande om sametingslagen och konstaterar att det i Finland fortfarande debatteras om definitionen av same och att frågan ännu inte är tillräckligt klart fastslagen. Detta är problematiskt med tanke på en eventuell ratificering av ILO:s konvention. Om konventionen ratificeras vore det på grund av den längre fram behandlade flertydigheten i konventionen och på grund av eventuella rättsprocesser på lång sikt oklart hur samernas, den övriga befolkningens, kommunernas och statens rätt till marken och nyttjandet av den kommer att utforma sig i rättsligt hänseende.

Utskottet konstaterar att det finns en nära koppling mellan ett godkännande av konventionen och sametingslagens definition av same och att vi inom Finland först måste nå brett samförstånd om definitionen. På de grunder som nämns längre fram menar utskottet därför att ett godkännande av konventionen på lång sikt är förknippat med problem till exempel i anknytning till dem som själva ser sig som samer men faller utanför definition (s.k. samer utan status) och deras utövande av näring. Det är enligt utskottet ytterst viktigt att undvika lösningar som kan leda till motsättningar inom samernas hembygdsområde. Det är med hänsyn till den enskildes rättskydd särskilt problematiskt att en person som själv anser sig vara same men inte tas upp i sametingets vallängd blir en så kallad same utan status.

Förklaringen

Finland har för avsikt att som bilaga till ratificeringsdokumentet ge en förklaring om äganderättsfrågan. Utskottet konstaterar att avsikten med förklaringen är att den ska ligga till grund för verkställandet av konventionen och särskilt bestämmelserna i artikel 14. Förklaringstexten återger regeringens och sametingets samsyn om verkställandet av konventionen och särskilt bestämmelserna i artikel 14. I förklaringens ingress understryks att bosättningen i samernas hembygdsområde av samhälleliga och geogra-

fiska orsaker under århundradenas lopp har utvecklats så att samerna och den övriga befolkningen har bebott delvis samma områden och delvis utövat samma näringar.

Det centrala innehållet i förklaringen är att konventionen inte kommer att leda till ingrepp i ägande-, besittnings- eller nyttjanderätten till land- och vattenområden i samernas hembygdsområde och inte heller till ingrepp i allemansrätten. I förklaringen konstateras vidare att Finlands regering tryggar rätten för samerna att delta i och påverka planering och beslutsfattande som gäller användningen av 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.

Förklaringen gäller land- och vattenområden oberoende av om de ägs av enskilda eller av staten. I Övre Lappland är allemansrätten och till exempel rätten till fiske mer omfattande än i övriga Finland. Såväl samerna som den övriga befolkningen ska enligt förklaringen också i fortsättningen ha rätt att nyttja statlig mark för bland annat renskötsel på samma sätt som i dag. Det är enligt utskottet en välkommen princip och innebär uppenbarligen att en ratificering av konventionen inte direkt skulle påverka lokalbefolkningens rättigheter eller ställning. Å andra sidan har det under sakkunnigutfrågningen framkommit att förklaringen innehåller rättsliga oklarheter, vilka behandlas nedan, och att propositionen på lång sikt kan ge indirekta konsekvenser. Situationen kan därför bli problematisk till exempel för dem som bedriver renskötsel utan att ha tagits upp i sametingets vallängd och även för dem som tar vid deras verk.

I fråga om förklaringen understryker utskottet särskilt att ILO inte accepterar att konventionen godkänns med förbehåll, utan ILO har uttryckligen konstaterat att förklaringen inte är ett förbehåll. Förklaringen är trots det av betydelse, eftersom den visar ILO:s organ hur konventionen uppfattas av Finlands regering och same-

tinget. Om Finland ratificerar konventionen kommer frågan om rätt till marken att behandlas närmare av staten och ILO:s expertkommitté i ett separat förfarande. Utskottet understryker särskilt att förklaringen i enlighet med det som sägs ovan uppenbarligen inte är bindande enligt internationell rätt. Tills vidare är dess faktiska betydelse därför i många avseenden oklar.

De särskilda förhållandena i Finland

Utskottet konstaterar att det finns betydande skillnader mellan staterna när det gäller ursprungsfolks och stamfolks ställning och deras förhållanden. ILO:s konvention innehåller därför en bestämmelse enligt vilken 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 (artikel 34).

Till de särskilda förhållandena i Finland hör bland annat att bosättningen i samernas hembygdsområde av samhällsliga 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. Därför utgår Finlands nationella lösning enligt propositionen från att regeringen inte ingriper inte i medborgarnas ägande-, besittnings- eller nyttjanderätt till land- och vattenområden i samernas hembygdsområde på grund av konventionen. Utskottet menar att detta ställningstagande i sig pekar i rätt riktning, men med hänvisning till det som sagts ovan konstaterar utskottet också att förklarings-textens juridiska betydelse förblir oklar.

Utskottet påpekar att propositionen till exempel inte behandlar ättlingar till s.k. skogslappar. Propositionen motiverar inte heller varför denna grupp inte inkluderas i definitionen av ursprungsfolk. Om det görs ändringar i definitionen av same efter det att ILO:s konvention ratificerats, kan också ratificeringens betydelse i fråga om bland annat de ekonomiska konsekvenserna förändras, beroende på utgången av förhandlingarna mellan staten och ILO:s expertkommitté. Det kan leda till fler tvister om rätten till

mark, nyttjanderätt, beslutsrätt och mer allmänt om näringsutövningen i Lappland.

Renskötseln i Finland regleras genom renskötsellagen (848/1990), och renskötsel har i enlighet med lagstiftningen i över hundra år bedrivits genom ett system med renbeteslag. Det finns 55 renbeteslag och de 13 nordligaste av dem hör till samernas hembygdsområde. Renbeteslagen bildas av de renägare som bedriver renskötsel i respektive område. Utskottet konstaterar att varje renbeteslag utgör en självständig administrativ enhet som svarar för renskötseln inom sitt område. Varje renbeteslag har av historiska skäl och till följd av kulturella skillnader utvecklat sina egna metoder och rutiner för renskötsel.

Majoriteten av dem som bedriver renskötsel bebor sina förfäders mark eller åtminstone på en del av den. De härstammar från den befolkning som ursprungligen bebodde marken och de utöver fortfarande gemenskapens kultur och kulturens uttrycksformer. Utskottet konstaterar att om det är omöjligt att genom en rättvis definition av same ordna jämlika förutsättningar för dem som bedriver renskötsel, kommer konflikterna att fortsätta, vilket samtidigt försvårar utvecklingen av renskötseln.

Om Finland ratificerar konventionen, tillämpas de allmänna rättsmedel som anknyter till tillsynen över att ILO:s konventioner följs. Dessutom står också Finlands nationella rättsmedel till buds. Det är sannolikt att dessa rättsmedel också kommer att utnyttjas om konventionen ratificeras. Det kan leda till mångåriga rättsprocesser och till följd av flertydigheten i konventionen är det i dag omöjligt att förutse utgången av dem.

Ändringarna av lagen om Forststyrelsen

Utskottet konstaterar att arealen av samernas hembygdsområde är cirka 35 000 kvadratkilometer, dvs. en tiondedel av hela Finlands yta. Ungefär 90 procent av samernas hembygdsområde utgörs av statlig mark. Den statliga mark som är i Forststyrelsens besittning består av statens skogsmark och de skyddsområden och ödemarksområden som inrättats på den, statsägda lägenheter samt lägenheter som avstyckats från statens skogsmark för privat byggnadsverksam-

het. Ungefär 10 procent av samernas hembygdsområde är privatägd mark.

I anslutning till ratificeringen av ILO:s konvention föreslår regeringen att lagen om Forststyrelsen (1378/2004) 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. Vidare föreslås en bestämmelse om så kallade kommunvisa delegationer. Det huvudsakliga syftet med de föreslagna ändringarna av lagen om Forststyrelsen är enligt propositionen att genom lagstiftning trygga samernas rätt att delta i beredningen av beslut som gäller användningen av statens land- och vattenområden i samernas hembygdsområde och att trygga samernas rätt att som ursprungsbefolkning bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

Regeringen föreslår för det första att det till lagen om Forststyrelsen fogas en ny 16 a § om planeringen inom samernas hembygdsområde. Bestämmelsen gäller beredningen av skötseln och användningen av statliga land- och vattenområden som är betydelsefulla för samerna. Avsikten med bestämmelsen är enligt propositionen att genom lagstiftning trygga att när skötseln och användningen av statens land- och vattenområden bereds ska planernas konsekvenser för den samiska kulturen utredas i samarbete med sametinget och inom skolområdet i samarbete med skolternas byastämma. På så sätt försöker man hitta de bästa möjliga lösningarna för att tillgodose samernas rättigheter som ursprungsfolk.

Utskottet menar att regeringen inte i tillräcklig omfattning bedömt till exempel de påverkningsmöjligheter som kommunen — genom planläggningen som är ett centralt inslag i den kommunala självstyrelsen — och lokalsamhället i övrigt har i förhållande till sametingets inflytande i fråga om Forststyrelsens verksamhet. Enligt markanvändnings- och bygglagen ska Forststyrelsen beakta landskapsplanen, försöka främja genomförandet av planen och se till att åtgärderna inte försvårar genomförandet av planen. Forststyrelsens åtgärder får inte heller för-

svåra genomförandet av kommunernas generalplaner. Denna möjliga motsättning måste elimineras, eftersom största delen av kommunernas områden i samernas hembygdsområde är i Forststyrelsens besittning. Det innebär att näringslivsprojekt, program och planläggning på såväl landskapsnivå som kommunal nivå i regel gäller också statens mark.

Enligt artikel 15 i ILO:s konvention ska ursprungsfolks och stamfolks rätt till naturtillgångar, som hör till deras mark, särskilt skyddas. Dessa rättigheter innefattar rätten för dessa folk att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av sådana tillgångar. I de fall då staten behåller äganderätten till naturtillgångar som hör till mark, skall regeringarna fastställa eller upprätthålla förfaranden för samråd med ifrågasvarande folk, i syfte att ta reda på om och i vilken utsträckning deras intressen skulle skadas, innan de påbörjar eller lämnar tillstånd till program för utforskning eller exploatering av sådana tillgångar som hör till dessa folks mark. Berörda folk skall där det är möjligt få del av vinsten från sådan verksamhet och erhålla skälig ersättning för eventuella skador till följd av sådan verksamhet. Enligt tolkningarna av artikel 15 i konventionen omfattar naturtillgångarna även skog. Regeringen har i propositionen inte tillräckligt bedömt vad detta kan betyda med avseende på den egendom som är i Forststyrelsens besittning. Likaså måste storskiftet slutföras innan ILO:s konvention ratificeras.

Sammanfattning

Propositionen lyfter fram många omständigheter som talar för en ratificering av ILO:s konvention. Samtidigt framgår det dock att det särskilt i fråga om äganderätten inte är enkelt att sammanjämka konventionen med det finländska äganderättssystemet. Utskottet konstaterar dessutom att

lagförslagets indirekta konsekvenser och möjliga konsekvenser på lång sikt behandlas något bristfälligt och snävt i propositionen. Utskottet menar att regeringen inte i tillräcklig omfattning bedömt till exempel de påverkningsmöjligheter som kommunen — genom planläggningen som är ett centralt inslag i den kommunala självstyrelsen — och lokalsamhället i övrigt har i förhållande till sametingets ökande inflytande på Forststyrelsens verksamhet. Likaså har de möjliga indirekta långtidseffekterna på markanvändningen och renskötseln delvis lämnats obeaktade.

Vidare påpekar utskottet att de privata rättigheter och förmåner som i vissa nordliga områden knutits till mark som i dag är statsägd åtminstone delvis lämnades utan åtgärd i samband med storskiftet. I norr finns det därför fortfarande områden där rätten till marken inte är fullt klarlagd till alla delar. Utskottet menar också att konventionens konsekvenser för de grupper som inte omfattas av definitionen av same inte har utretts tillräckligt under beredningen.

Utskottet hänvisar till det som sagts ovan och föreslår för grundlagsutskottet att ILO:s konvention återremitteras för ny beredning. Utskottet understryker dock att ratificeringen av konventionen ska göras så snabbt som möjligt under förutsättningen att det samiska ursprungsfolkets rättigheter tryggas efter det att Finland slagit fast en sådan nationell definition av same och tagit fram sådana anknytande lösningar som säkerställer att samtliga parter rättigheter tillgodoses rättvist.

Ställningstagande

Jord- och skogsbruksutskottet anför

att grundlagsutskottet bör beakta det som sagts ovan.

JsUU 50/2014 rd — RP 264/2014 rd

Helsingfors den 10 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Lauri Heikkilä /saf
medl. Heikki Autto /saml
Satu Haapanen /gröna
Lasse Hautala /cent
Reijo Hongisto /saf
Jukka Kopra /saml
Timo V. Korhonen /cent

Pirkko Mattila /saf
Jari Myllykoski /vänst
Mats Nylund /sv
Kari Rajamäki /sd
Katja Taimela /sd
Tytti Tuppurainen /sd
ers. Teuvo Hakkarainen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Vi anser att utskottet i sitt utlåtande borde ha beaktat följande synpunkter.

Jord- och skogsbruksutskottets ansvarsområde omfattar inte definitionen av ursprungsfolk eller sametingslagens definition av same. Prövningen av dessa frågor hör till grundlagsutskottet.

När det gäller ILO:s konvention hör frågorna om rätten till land- och vattenområden till jord- och skogsbruksutskottets ansvarsområde. Till denna del är Finlands ståndpunkt enligt den i propositionen avsedda förklaringen att konventionen inte kommer att leda till ingrepp i ägande-, besittnings- eller nyttjanderätten till land- och

vattenområden i samernas hembygdsområde och inte heller till ingrepp i allemansrätten. En ratificering av konventionen påverkar således inte lokalbefolkningens rättigheter eller ställning. En eventuell flertydighet i konventionen får inte leda till ändringar i ägande-, besittnings- eller nyttjanderätten till land- och vattenområden eller i allemansrätten.

Avvikande mening

Vi anser följaktligen

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 10 februari 2015

Mats Nylund /sv
Tytti Tuppurainen /sd

AVVIKANDE MENING 2

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår för grundlagsutskottet att propositionen (*RP 264/2014 rd*) återremitteras för ny beredning. Propositionen gäller godkännande av ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder och där ingår också 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.

Utskottet menar att konsekvenserna för de grupper som inte omfattas av den gällande definitionen av same inte har utretts tillräckligt. Enligt min mening bör definitionen av same avgöras så snabbt som möjligt och på så sätt att självidentifikation — viljan att höra till samerna, släktrötterna och värnandet om språket och kulturen — utgör den avgörande faktorn. Tvisten om definitionen får dock inte hindra ratificering av ILO:s konvention.

Den fråga som hör till jord- och skogsbruksutskottets ansvarsområde, dvs. frågan om äganderätten till land- och vattenområden, har regeringen försökt lösa genom en för regeringen och sametinget gemensam förklaringstext som ingår i propositionen. Enligt förklaringen kommer konventionen inte att leda till ingrepp i ägande-, besittnings- eller nyttjanderätten till land- och vattenområden i samernas hembygdsområde och inte heller till ingrepp i allemansrätten. Förklaringen gäller privatägda och statsägda land- och vattenområden. Av allt att döma påverkar en ra-

tificering därför inte direkt lokalbefolkningens rättigheter eller ställning, oberoende av om de är samer eller inte.

Det är enligt min mening viktigt att utan dröjsmål ratificera konventionen, eftersom den garanterar samerna, dvs. Europeiska unionens enda ursprungsfolk, ett universellt skydd för sitt språk och sin kultur. Det är också efter ratificeringen viktigt att såväl definitionsfrågan som äganderätsfrågan får en rättvis lösning som beaktar alla som utifrån sina släktrötter eller sitt språk uppfattar sig som same.

Ratificeringen måste ske så snabbt som möjligt så att vi i enlighet med konventionen ytterligare och utan hinder eller diskriminering kan stärka ursprungsfolkens och stamfolkens mänskliga rättigheter och grundläggande rättigheter och samtidigt för Finlands del bidra till att samerna i än högre utsträckning deltar i beredningen av och besluten i frågor som gäller dem själva.

Förklaringstexten i propositionen är viktig så tillvida att situationen åtminstone inte skulle förändras märkbart när det gäller renskötsel och ägande av land och vatten. Däremot skulle samerna bli mer delaktiga i besluten.

Enligt min mening borde utskottet ha omfattat propositionen inte bara på de nämnda grunderna utan också därför att ratificeringen av ILO:s konvention har skrivits in i regeringsprogrammet. På dessa grunder lämnar jag en avvikande mening till utskottets utlåtande.

Helsingfors den 10 februari 2015

Satu Haapanen /gröna