

Grundlagsutskottets betänkande nr 17 om regeringens proposition med förslag om att stadganden om kulturell autonomi för samerna skall tas in i Regeringsformen för Finland och i annan lagstiftning

Riksdagen remitterade den 25 oktober 1994 regeringens proposition nr 248 till grundlagsutskottet för beredning.

Kulturutskottet har i enlighet med riksdagens beslut avgett ett utlåtande till grundlagsutskottet. Utlåtandet ingår som bilaga till betänkandet.

Utskottet har hört lagstiftningsrådet Eero J. Aarnio vid justitieministeriet, ordföranden för delegationen för sameärenden Pekka Aikio och lagfarne sekreteraren vid delegationen för sameärenden Heikki J. Hyvärinen, ordföranden för samedelegationen, landshövding Hannele Pokka, kommundirektören Pentti Kesitalo och ordföranden för kommunfullmäktige Hilka Joki som representanter för Enontekis kommun, kommundirektören Antti Korhonen som representant för Enare kommun, ordföranden för kommunfullmäktige Pertti Lokka som representant för Sodankylä kommun, ordföranden för kommunfullmäktige Antti Katekelta som representant för Utsjoki kommun, biträdande professorn Pertti Eilavaara, professorn Mikael Hiden, juris doktor Kaisa Korpijaakko-Labba, professorn Ilkka Saraviita och biträdande professorn Martin Scheinin.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att samernas rätt till jämlikt bemötande inom förvaltningen jämfört med de övriga befolkningsgrupperna skall tryggas utifrån en etnisk kultura autonomi.

Det stadgande som enligt förslaget skall tas in i Regeringsformen garanterar samerna som ett urfolk kulturell autonomi i frågor som gäller deras språk och kultur inom deras hembygdsområde. Principerna för denna autonomi kommer att regleras i lag. För att en kulturell autonomi skall kunna införas föreslås en sametingslag som ersätter den gällande förordningen om delegationen för sameärenden.

Lagarna avses träda i kraft så snart som

möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa.

Förslaget till lag om ändring av Regeringsformen för Finland innebär en ändring av grundlag och måste därför behandlas enligt 67 § riksdagsordningen. Om lagförslaget godkänns kan förslaget till sametingslag enligt motiveringen till lagstiftningsordningen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottets ställningstaganden

Utskottet finner lagförslagen behövliga och ändamålsenliga och tillstyrker dem därför, men med följande anmärkningar och ändringar.

Nya 51 a § i Regeringsformen är ett slags förklaring så till vida att den till alla delar medger att samerna såsom ett urfolk skall tillförsäkras kulturell autonomi genom lag. Saken åskådliggörs av att det inte ingår några sådana stadganden i det andra lagförslaget som skulle förutsätta att det första lagförslaget godkänns.

Utskottet omfattar motiveringen på den punkt att begreppet kultur bör förstås på samma sätt som i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd). I samekulturen ingår således de traditionella samnäringarna.

I detta sammanhang är det dock skäl att påpeka att den föreslagna sametingslagen, som skall tillförsäkra samerna kulturell autonomi, inte i sig ändrar de regleringar i den gällande lagstiftningen som bestämmer vem som får idka dessa näringar inom traditionella sameområden. Ändringar i dessa förhållanden kan göras endast genom ändringar i gällande lagar. Den aktuella reformen avser inte några ändringar inom renskötseln, jakten eller fisket.

Det spelar dessutom en viss roll i sammanhanget att anslutningsakten om Finlands medlemskap i EU innehåller ett protokoll nr 3 om det samiska folket. Enligt detta protokoll kan det

samiska folket ges ensamrätt till renskötsel inom traditionella samiska områden också under ett EU-medlemskap, medan andra exklusiva rättigheter kräver samtliga avtalsparters samtycke enligt det förfarande som anges i protokollet. Beträffande åtgärder av sistnämnda slag är det alltså inte bara fråga om ändringar i den nationella lagstiftningen utan också om att EU:s samtycke från första början måste inhämtas för detta.

I 3 § i förslaget till sametingslag definieras begreppet same. Utskottet omfattar lagtexten i sig men påpekar att lagen enligt normala tolkningsregler inte ger rätt till den möjlighet som nämns i propositionen att det kunde stadgas genom förordning att längderna från 1875 uteslutande vore de myndighetsregister som avses i lagen. Utskottet finner det inte heller ändamålsenligt att lagen på denna punkt kompletteras med särskilda fullmakter att utfärda förordningar.

I 4 § i det andra lagförslaget anges gränserna för samernas hembygdsområde och dessutom binds definitionen vid den tidpunkt då lagen träder i kraft. Utskottet anser att gränserna bör slås fast i lag och att en kartskiss som anger områdesgränserna bör ingå i en förordning som utfärdas med stöd av lagen. Utskottet har ändrat paragrafen i detta syfte.

Lydelsen i 7 § i förslaget till sametingslag är så till vida diffus att regeringen får bestämma innehållet i den berättelse som skall avges till riksdagen till den det gäller sameärenden och därför har denna fråga ingen betydelse för behandlingsordningen för lagförslaget.

I 9 § i det andra lagförslaget ingår vissa förpliktelser för myndigheterna som avser att värna samernas ställning. Den föreslagna förhandlingsplikten kan inte betyda ett mera omfattande procedurskydd än till exempel en parts rätt att bli hörd i sin egen sak enligt lagen om förvaltningsförfarande. Förhandlingspliktens juridiska verkningar begränsas därigenom till att myndigheterna i de frågor som avses i paragrafen skall bereda sametinget tillfälle att bli hört och möjlighet att förhandla om en anhängig fråga. Vad gäller hörande bör sametinget beredas tillfälle att framföra sin uppfattning till exempel skriftligt om något förslag som kunde inverka på samernas ställning. Förhandlingsmöjligheten betyder direkta kontakter med myndigheternas representanter.

För att myndigheternas förhandlingsplikt skall bli fullgjord enligt kriterierna för god förvaltningsked bör myndigheterna se till att sametinget får tillräckligt med tid att sätta sig in i förhandlingsfrågan och att förhandlingssituatio-

nen även i övrigt är skälig för samernas representativa organ. Om sametinget å andra sidan inte utnyttjar ett erbjudet tillfälle till förhandlingar kan det inte bli ett slutligt hinder för att myndigheten går vidare i saken till och med till den punkt där myndigheten skall fatta sitt eget beslut.

Utskottet har ändrat paragrafen för att innehållet klart och tydligt skall uttrycka detta syfte. I detta sammanhang uppmärksammar utskottet behovet av att se till att arbetsordningen för sametinget ger garantier för att saker i snabb takt verkligen underställs sametinget utan att det besväras av eventuella problem som den för beredningen ansvariga styrelsen för sametinget kan ha med beslutförheten.

Stadgandet i slutet av 10 § 1 mom. i det andra lagförslaget avser att understryka betydelsen av samernas hembygdsområde och dess olika delar. Utskottet har den uppfattningen att det med hänsyn till detta viktiga mål bör förutsättas att åtminstone hälften av ledamöterna i sametinget kommer från de kommuner som ligger inom samernas hembygdsområde. Utskottet har därför ändrat stadgandet så att sametinget skall ha minst tre ledamöter från varje kommun inom detta område.

Med anledning av stadgandena om valrätt i förslaget till sametingslag uppmärksammar utskottet att även utlänningar har dessa rättigheter i Sverige och Norge när vissa bosättningskrav blivit uppfyllda. Enligt utskottets uppfattning stämmer den nordiska lagstiftningen på denna punkt överens med utvecklingen i Europa. Stadgandena om detta — 10, 21 och 23 §§ — har därför ändrats utifrån detta.

Slutstadgandet i 26 § 2 mom. i det andra lagförslaget innehåller ett förbud mot besvär över ett sådant beslut av sametingets styrelse som meddelats med anledning av ett rättelseyrkande som gäller vallängden. Av rättsskyddshänsyn är besvärsförbudet inte på sin plats, för begreppet same är på vissa punkter tvetydigt. Utskottet har därför strukit stadgandet om besvärsförbud.

Det finns vissa brister i 41 § om ändringssökande i och med att det inte framgår hos vilken myndighet besvär skall anföras. Utskottet har ändrat paragrafen och angett högsta förvaltningsdomstolen som besvärinstans. Samtidigt har förslaget kompletterats med stadganden om internt ändringssökande hos sametinget i det fall att ett beslut har fattats av sametingets styrelse eller en nämnd eller något annat organ som tinget tillsatt.

Av propositionens motivering framgår att reformen inte undanröjer alla hinder för ratificering av ILO:s urfolkskonvention.

Grundlagsutskottet förutsätter att regeringen med det snaraste låter göra en utredning om hur och med vilka praktiska konsekvenser hindren för en ratificering av ILO:s urfolkskonvention kan undanröjas. Hänvisande till 53 § 2 mom. riksdagsordningen *förutsätter grundlagsutskottet* att det omedelbart får utredningen för behandling. Hänvisande dessutom till kulturutskottets utlåtande för-

utsätter grundlagsutskottet att regeringen låter utreda hur sametingets möjligheter att påverka utvecklingen i samhället kunde främjas ytterligare och sametinget tillförsäkras adekvata resurser för att sköta sina uppgifter.

Grundlagsutskottet föreslår vördsamt

att det första och tredje lagförslaget godkänns utan ändringar och

att det andra lagförslaget godkänns sålydande:

2.

Sametingslag

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 kap.

Allmänna stadganden

1—3 §§

(Såsom i regeringens proposition)

4 §

Samernas hembygdsområde

Med samernas hembygdsområde avses Enontekis, Enare och Utsjoki kommuner samt Lapplands renbeteslags område i Sodankylä kommun (*utesl.*) En karta över hembygdsområdets gränser publiceras i en förordning eller en bilaga till den.

2 kap.

Sametingets uppgifter

5—8 §§

(Såsom i regeringens proposition)

9 §

Förhandlingsplikt

Myndigheterna *förhandlar* med sametinget om alla vittsyftande och viktiga åtgärder, som på ett direkt och särskilt sätt kan inverka på samernas ställning som ett urfolk och som på samernas hembygdsområde gäller

(1—6 punkten såsom i regeringens proposition)

För att fullgöra förhandlingsplikten skall den behöriga myndigheten bereda sametinget tillfälle att bli hört och förhandla om saken. Om sametinget inte utnyttjar tillfället hindrar detta inte myndigheten att fortsätta behandlingen av ärendet. (Nytt)

3 kap.

Mandattid, organ och verksamhet

10 §

Sammansättning och mandattid

Sametinget har 21 ledamöter och fyra ersättare som utses genom val till sameting för fyra kalenderår i sänder. (*Utesl.*) Sametinget skall ha minst *tre* ledamöter och en ersättare från varje kommun inom samernas hembygdsområde.

(2 och 3 mom. såsom i regeringens proposition)

11—18 §§

(Såsom i regeringens proposition)

4 kap.

Val till sametinget

19 och 20 §§

(Såsom i regeringens proposition)

21 §

Rösträtt

Rösträtt vid val till sametinget har varje same oberoende av boningsort, om han före valårets ingång har fyllt 18 år och är finsk medborgare eller om han som utländsk medborgare under de två år som närmast föregår valåret har haft sin hemort i Finland.

22 §

(Såsom i regeringens proposition)

23 §

Vallängd

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

I vallängden skall på begäran tas upp en i 3 § 1 mom. 2 eller 3 punkten avsedd röstberättigad same samt en såsom utländsk medborgare röstberättigad same som inte är antecknad i längden.

(4 mom. såsom i regeringens proposition)

24 och 25 §§

(Såsom i regeringens proposition)

26 §

Yrkande att vallängden skall rättas

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Den som är missnöjd med valnämndens beslut

Vidare föreslår grundlagsutskottet vördsamt

Helsingfors den 2 februari 1995

kan inom den tid som bestäms i valreglementet föra sitt rättelseyrkande till sametingets styrelse för avgörande. (*Utesl.*)

27—40 §§

(Såsom i regeringens proposition)

5 kap.

Sökande av ändring

41 §

Besvär

I ett beslut av *sametingets styrelse* och *nämnd* samt ett annat organ som tillsatts av tinget kan ändring sökas genom besvär hos sametinget, om inte annat stadgas i denna lag eller i någon annan lag. I ett beslut av sametinget får ändring sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Vid ändringssökande iaktas vad som stadgas i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden (154/50) (*utesl.*).

6 kap.

Särskilda stadganden

42—45 §§

(Såsom i regeringens proposition)

att det första lagförslaget skall behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § 2 mom. riksdagsordningen.

I den avgörande behandlingen deltog vice ordföranden Alho samt medlemmarna Koskinen, Laine, M. Laukkanen (delvis), J. Leppänen,

Moilanen, Mölsä, Nikula, Varpasuo, Viljanen, Vuoristo (delvis), Vähänäkki och Väistö.

Reservation

Jag är helt tillfreds med största delen av innehållet i grundlagsutskottets betänkande och med de anknytande förslagen, som på några få undantag när byggde på regeringens proposition. Särskilt nöjd är jag med klämman i utskottets betänkande, där utskottet förutsätter att regeringen med det snaraste låter utreda hur och med vilka praktiska konsekvenser hindren för en ratificering av ILO:s urfolkskonvention kan undanröjas och hur sametingets möjligheter att påverka utvecklingen samhället kunde främjas ytterligare och sametinget tillförsäkras adekvata resurser för att sköta sina uppgifter.

Jag var oense med utskottet om två ändringar som utskottet gjorde. Jag föreslog att 10 § om

sametingets sammansättning skulle ha den form som den har i propositionen och som skulle ha betytt att varje kommun inom samernas hembygdsområde har minst 2 ledamöter och 1 ersättare i sametinget. Vidare föreslog jag att det stycke i utskottets betänkande skulle strykas där det ansågs omöjligt att betrakta längden från 1875 som enda myndighetsregister som avses i lagen.

Jag anser att flera kommentarer och tolkningar i betänkandet undanröjer många onödiga misstankar och klarlägger lagens verkliga syfte på ett sätt som jag hoppas och tror skall dämpa vissa konflikter som seglat upp oberoende av lagen.

Helsingfors den 2 februari 1995

Ensio Laine

RIKSDAGENS
KULTURUTSKOTT

Bilaga

Helsingfors
den 20 december 1994
Utlåtande nr 9

Till Grundlagsutskottet

Riksdagen remitterade den 25 oktober 1994 regeringens proposition nr 248 med förslag om att stadganden om kulturell autonomi för samerna skall tas in i Regeringsformen för Finland och i annan lagstiftning till grundlagsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att kulturutskottet skall avge utlåtande till grundlagsutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört lagstiftningsrådet Eero J. Aarnio vid justitieministeriet, regionutvecklingsrådet Matti Sippola vid inrikesministeriet, länsrådet Osmo Kurola vid länsstyrelsen i Lapplands län, fullmäktigeordföranden Hilka Joki och kommundirektören Pentti Keskitalo från Enontekis kommun, kommundirektören Antti Korhonen från Enare kommun, tf. kommundirektören Sirkka Kreivi från Sodankylä kommun, kommundirektören Jouko Lukkari från Utsjoki kommun, II vice ordföranden Sinikka Semenoja och lagfarne sekreteraren Heikki J. Hyvärinen från delegationen för sameärenden, professorn Pekka Sammal-lahti vid Uleåborgs universitet, juris doktorn Lauri Hannikainen vid Lapplands universitet och professorn Marjut Aikio.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att samernas rätt att bli lika bemötta inom förvaltningen som övriga befolkningsgrupper skall tryggas med stöd av en etnisk kulturell autonomi. Samerna skall få rätt att i större omfattning än nu påverka beredningen och besluten i ärenden som särskilt angår dem.

Ett stadgande om samebefolkningens administrativa förhållanden föreslås i regeringsformen. För att en kulturell autonomi för samerna skall kunna införas föreslås vidare en sametingslag, som ersätter den gällande förordningen om delegationen för sameärenden.

Regeringen föreslår vidare att vissa stadgan-

den i lagen om användningen av samiska hos myndigheter skall upphävas och att anslag som reserverats i statsbudgeten för främst tolknings- och översättningstjänster skall användas för att anställa personal för sametinget huvudsakligen för motsvarande ändamål.

Utskottets ställningstaganden

Kulturutskottet har behandlat propositionen till de delar den gäller dess kompetensområde och anför följande som sitt utlåtande.

När kulturutskottet 1993 behandlade statsrådets kulturpolitiska redogörelse konstaterade det att statsmakten nuförtiden utgår ifrån att samernas kultur och språk skall tryggas med stöd av kulturell autonomi för att samerna också i framtiden skall få bibehålla sin egen identitet och egna levnadsvanor i vårt flerspråkiga och multikulturella samhälle.

I detta sammanhang godkände riksdagen i enlighet med kulturutskottets förslag ett uttalande där det förutsätts att samernas språkliga och kulturella rättigheter tryggas i tillräckligt hög grad utgående från kulturell autonomi.

Riksdagen behandlar som bäst regeringens proposition med förslag till ändring av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd). Enligt den skall samerna som ett urfolk med stöd av regeringsformen ha rätt att upprätthålla och utveckla sitt eget språk och sin egen kultur.

I den nu aktuella propositionen skapas den administrativa ramen för att dessa rättigheter skall kunna tillgodoses.

Utskottet anser därför att propositionen, som på grundlagsnivå tryggar samernas kulturella autonomi, är värd allt understöd.

I detaljmotiveringen till regeringens proposition med förslag till ändring av de grundläggande fri- och rättigheterna, där begreppet kultur behandlas, noteras att samerna såsom urfolk och

vissa andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Enligt utredning som utskottet har fått motsvarar det kulturbegrepp som ingår i propositionen internationella tolkningar, bl.a. FN:s människorättskommittés tolkning.

I propositionen föreslås också ändringar i lagen om användningen av samiska hos myndigheter. Utskottet har erfarit att de tolknings-, översättnings- och rådgivningsuppgifter som avses i lagen i praktiken inte har skötts på åsyftat sätt. Därför har språklagens 25 § nästan inte alls realiserats. Därigenom har det funnits en risk för att samernas språkliga rättigheter inte tillgodoses. Utskottet understödjer den föreslagna omorganiseringen. Genom detta arrangemang främjas samernas strävanden mot kulturell autonomi, och bl.a. språkvården och samordningen av terminologin gagnas.

Enligt 5 § 1 mom. i förslaget till sametingslag hör till sametinget de ärenden som angår samernas språk och kultur samt deras ställning som urfolk. Sametinget kommer också att få många nya uppgifter i nationella, nordiska och i andra internationella sammanhang. De måste därför ha tillräckliga resurser för att sköta dessa uppgifter. På grund av ändringarna i lagen om användning av samiska hos myndigheter är avsikten att till justitieministeriets förvaltningsområde överföra den del av de för dessa ändamål reserverade anslagen som hittills årligen har använts till att sköta de uppgifter som språklagen föranlett. Ef-

tersom syftet likväl är att effektivisera översättnings-, tolknings- och rådgivningstjänsterna på samiska menar utskottet att det är viktigt att anslagen vid behov kan höjas så att skötseln av dessa uppgifter inte försvåras. Utskottet finner det också vara viktigt att kommunerna med samebefolkning har tillräckliga resurser för att ordna utbildning.

Samearbetsgruppens förslag i sitt enhälliga betänkande gäller samernas rätt till initiativ i ärenden som särskilt angår dem och sametingets årliga berättelse till riksdagen över betydelsefulla händelser i utvecklingen av de frågor som särskilt angår samerna. Enligt utskottet är det viktigt att så snabbt som möjligt utreda hur sametingets påverkningsmöjligheter kan vidareutvecklas. Utskottet menar att denna utredning bör göras utifrån förslag av den s.k. samearbetsgruppen som har berett denna proposition.

Utskottet förutsätter därför att regeringen med det snaraste utreder hur sametingets samhälleliga påverkningsmöjligheter kan vidareutvecklas och tillräckliga resurser anslås för skötseln av sametingets uppgifter.

Med stöd av det ovan sagda anför kulturutskottet vördsamt

att grundlagsutskottet bör beakta vad som sägs i detta utlåtande när det utarbetar sitt betänkande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Jouppila, vice ordföranden Astala, medlemmarna Ala-Harja, Aula, von Bell, Gustafs-

son, Hacklin, Laakso, Lindqvist, M. Pietikäinen, Rätty, Suhola, Tykkyläinen och Virrankoski samt suppleanten Alaranta.

