

SAMMANDRAG

Kommitténs uppgift och utgångspunkter för arbetet

Justitieministeriet tillsatte den 8 november 2017 en kommitté med uppgift att bereda en revidering av sametingslagen. Kommitténs mandat löpte ut den 30 april 2018, men fortsattes senare till den 30 augusti 2018. I beslutet om tillsättande konstateras att bestämmelserna i den nuvarande lagen till en del är föråldrade och att det har upptäckts vissa problem i hur bestämmelserna fungerar. Till stöd för kommitténs arbete och för att säkerställa en rättidig informationsgång tillsatte justitieministeriet också en parlamentarisk uppföljningsgrupp med företrädare för samtliga riksdagsgrupper och sametinget.

Kommittén har haft i uppgift att bereda nödvändiga ändringar i sametingslagen. I enlighet med beslutet om tillsättande har kommitténs arbete grundat sig på de grundläggande fri- och rättigheterna och de andra skyldigheterna enligt grundlagen, de internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland och FN:s deklaration om urfolks rättigheter. I enlighet med beslutet om tillsättande har kommittén även beaktat den paraferade nordiska samekonventionen och konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder (ILO:s konvention nr 169).

Samernas ställning enligt grundlagen

Samernas ställning som urfolk erkänns i 17 § 3 mom. i Finlands grundlag. Enligt momentet har samerna rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. I förarbetena till bestämmelsen (RP 309/1993 rd) framhävs samernas ställning som landets enda ursprungsfolk jämte de rättigheter som ansluter sig till internationella avtal. Enligt förarbetena begränsar sig bestämmelsen inte enbart till att trygga minoriteternas språkliga rättigheter utan omfattar ett bredare skydd av minoriteternas kulturformer. Således räknas exempelvis till de samiska kulturformer som skyddas i bestämmelsen samernas traditionella näringar, såsom renskötsel, fiske och jakt (t.ex. GrUU 3/1990 rd, GrUU 8/1993 rd).

I förarbetena till grundlagen konstateras vidare att 17 § 3 mom. tillsammans med 16 a § 1 mom. (nuvarande 22 §) förpliktar det allmänna att tillåta och stödja utvecklingen av språket och kulturen i de grupper som avses i bestämmelsen. Enligt förarbetena ger bestämmelsen också en konstitutionell grund för utvecklingen av de däri avsedda gruppernas levnadsförhållanden med respekt för deras kulturtradition. Å andra sidan innebär bestämmelsen inte att de avsedda grupperna har rätt att avvika från reglerna i den finska rättsordningen genom att åberopa sin egen kultur.

Enligt 121 § 4 mom. i grundlagen har samerna inom sitt hembygdsområde rätt till språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag. I förarbetena till bestämmelsen (RP 248/1994 rd) konstateras det att man enligt förslaget strävar efter att trygga samernas autonoma ställning med beaktande av att samerna är ett urfolk. Begreppet kultur ska enligt förarbetena (GrUB 17/1994 rd) förstås i vid mening på samma sätt som i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd). I samekulturen ingår således även de traditionella samenäringarna. Bestämmelser om samernas autonomi och de tillhörande uppgifterna finns i sametingslagen (974/1995). Det grundlagsenliga åläggandet verkställs också genom samiska språklagen (1086/2003).

Utsikter inom folkrätt

Folkrätten i fråga om urfolk har utvecklats efter att sametingslagen trädde i kraft. FN:s deklaration om urfolks rättigheter, som antogs 2007, har påverkat de organ som övervakar de mänskliga rättigheterna så att de i sina ställningstaganden i allt högre grad betonar urfolkens självbestämmanderätt och rättigheternas kollektiva natur. Även om deklarationen inte är rättsligt bindande avspeglar den befintliga godtagna normer och principer inom internationell rätt. Således har deklarationen även rättslig betydelse och har påverkat hur den internationella rätten och tolkningen av människorättskonventionerna har utvecklats. FN:s medlemsstater samt företrädare för urfolken och det civila samhället antog hösten 2014 ett slutdokument om att främja urfolkens rättigheter vid FN:s första världskonferens för urfolk på hög nivå. Slutdokumentet befäster staternas tidigare åtagande om att respektera urfolkens ställning och rättigheter och fungerar samtidigt som en vägkarta för verkställandet av urfolkens rättigheter under de kommande åren.

Folkrätten saknar dock en rättsligt bindande definition av urfolk. Den allmänt tillämpade definitionen består av kriterier som omfattar både individuell självidentifikation och gruppgodkännande. Enligt artikel 9 i FN:s deklaration om urfolks rättigheter har urfolken och urfolksindividerna rätt att höra till ett ursprungssamfund eller en ursprungsnation i enlighet med samfundets eller nationens traditioner och seder. Ingen form av diskriminering får följa av att denna rättighet utövas. Enligt artikel 33 har urfolken rätt att bestämma om sin egen identitet och tillhörighet i enlighet med sina seder och traditioner. Vidare har urfolken rätt att bestämma om uppbyggnaden av sina förvaltningsorgan och att välja medlemmar till dessa i enlighet med sina egna förfaranden.

FN:s kommitté för avskaffande av alla former av diskriminering har vid behandlingen av Finlands 23:e periodiska rapport om verkställandet av konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering år 2017 hänvisat till sin allmänna rekommendation nr 23 (1997) om urfolkens rättigheter och upprepat sin rekommendation till Finland från 2012 angående rösträtten i sametingsvalet. Enligt rekommendationen ska konventionsstaten vid fastställandet av vem som ska ha rösträtt i val till sametinget lägga vederbörlig vikt vid samernas självbestämmanderätt beträffande deras status i Finland, deras rätt att själv bestämma sin tillhörighet och rätten att inte underkastas tvångsassimilering. I internationella granskningar av de mänskliga rättigheterna i Finland har samefrågorna hört till de mest frekvent noterade frågorna.

Den människorättskommitté som följer upp verkställandet av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen, FördrS 7–8/1976) har skapat praxis för tillämpningen av urfolkens rättigheter genom att tolka artikel 27 i konventionen. Därtill har kommittén tillämpat artikel 1 om folkens självbestämmanderätt även på urfolken. Relevant för samernas rättigheter är också Europarådets europeiska stadga om landsdels- eller minoritetsspråk (FördrS 23/1998), där samiska fastställdes som ett minoritetsspråk vid ratificeringen. Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter (FördrS 1 och 2/1998) tillämpas också på samerna som urfolk och nationell minoritet. Finland har tills vidare inte ratificerat ILO:s konvention nr 169.

Om utvecklingslinjerna inom folkrätten kan man sammanfattningsvis konstatera att urfolksrättigheterna syftar till att trygga bevarandet och utvecklingen av urfolkets kultur utifrån urfolkets önskemål. Därtill omfattas urfolkets medlemmar som individer av de universella mänskliga rättigheterna. I takt med att urfolkens självbestämmanderätt utvecklats har övervakningsorganen för de mänskliga rättigheterna i sina

ställningstaganden i allt högre grad betonat även gruppens rättigheter. Sedan FN:s urfolksdeklaration antogs har man också betonat principen om ett frivilligt, välinformerat och på förhand inhämtat samtycke.

Nordiska samekonventionen och det nordiska samarbetet

Förhandlingarna kring den nordiska samekonventionen slutfördes hösten 2016, och konventionen paraferades i januari 2017. Konventionen förhandlades fram mellan regeringarna i Norge, Sverige och Finland samt sametingen i de tre staterna. Konventionen är relevant i och med att den i fortsättningen möjliggör bättre samarbete i synnerhet för att trygga förutsättningarna att bevara det samiska språket och den samiska kulturen. Konventionen innehåller en samnordisk bestämmelse om sametingets vallängd, som till stor del bygger på gällande norsk lagstiftning. Den nordiska konventionen medför inga nya rättigheter till exempel när det gäller markanvändning eller näringar. Sametingen i Finland, Sverige och Norge har meddelat att de kommer att lägga fram vissa ändringsförslag till konventionen.

När man jämför utvecklingen i de övriga nordiska länderna måste man komma ihåg att samernas språkliga och kulturella autonomi samt rätten att som urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur i Finland uttryckligen tryggas i grundlagen. Det ger starkare ramar för lagrevideringen och även utvecklingen av samernas autonomi i Finland än i de övriga nordiska länderna.

Till sametinget hör de ärenden som angår samernas språk och kultur samt deras ställning som urfolk. Sametinget ska i de ärenden som hör till det företräda samerna i nationella och internationella sammanhang. Att främja dessa uppgifter och att sörja för verksamhetsförutsättningarna i sametingets organ ingår i arbetet med att revidera lagen. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Sålunda förutsätter det faktiska förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna även aktiva åtgärder från det allmännas sida (RP 309/1993 rd).

Hörande av sakkunniga

Kommittén har haft tillgång till ett digert material och hört olika parter och sakkunniga för att få bakgrundsfakta för sitt arbete. Kommittén har hört företrädare för samerna, olika aktörer och föreningar, kommuner i hembygdsområdet och av de statliga myndigheterna forststyrelsen. Kommittén har också utnyttjat en omfattande undersökning av urfolksrättigheter, som publicerats med stöd av statsrådets kanslis utrednings- och forskningsanslag 2017. Dessutom har man hört sakkunniga som föreslagits av kommitténs medlemmar. Kommittén har mottagit ställningstaganden av släktföreningar och privatpersoner.

Besök av FN:s expertmekanism för urfolksrättigheter (EMRIP) och dess rådgivande kommentarer

FN:s expertmekanism för urfolksrättigheter (EMRIP) besökte Finland i februari 2018. Kommittén ordnade ett diskussionsmöte tillsammans med EMRIP. EMRIP är ett rådgivande organ under FN:s råd för mänskliga rättigheter, som med stöd av sitt utvidgade mandat enligt människorättsrådets resolution 33/25 får ge tekniskt stöd bland annat för utvecklingen av den nationella lagstiftningen och politiken i syfte att främja urfolkens rättigheter samt främja dialogen på begäran av medlemsstaterna, urfolken eller den privata sektorn förutsatt att detta godkänns av alla parter. Detta var EMRIP:s första besök inom ramen för det förnyade mandatet. Initiativet till EMRIP:s besök togs av sametinget. Under besöket fokuserade EMRIP på

revideringen av sametingslagen och i synnerhet på 3 och 9 §. Utifrån besöket utformade EMRIP en kort promemoria (rådgivande kommentarer) som stöd för den nationella debatten. Kommittén har utnyttjat de rådgivande kommentarerna i sitt arbete. Dessutom kommer landsbesöken och samarbetet att diskuteras under EMRIP:s session i juli 2018. En representant för Finlands regering och Sametinget kommer att delta i mötet.

Fokus på de nödvändiga ändringarna i sametingslagen

För att genomföra uppdraget har det varit väsentligt att fokusera på de sätt att utveckla samernas språkliga och kulturella autonomi som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen. Även om sametingslagen innehåller centrala bestämmelser om hur den grundlagsskyddade autonomin, inklusive valsystemet och sametingets uppgifter, ska ordnas avgörs i denna lag inte hur samernas urfolksrättigheter, språk, kultur och traditionella näringar ska utvecklas. Med beaktande av självbestämmanderätten är det knappast ens möjligt att fastställa gränser för samekulturen i en förvaltningslag av denna typ.

Bestämmelser om samernas rättigheter som urfolk och utvecklingen av dessa har fastställts och kommer att fastställas genom annan lagstiftning och – i takt med att gränserna tar form – även utifrån självbestämmanderätten. Lagens nuvarande definition av ”same” med samma rubrik har dock ibland förknippats med förväntningar kring markanvändning och markägande samt utövning av näringar. Detta har lett till konflikter och försvårat lagrevideringen. Att dessa frågor avgörs är i sig lika viktigt för samerna och de övriga invånarna i hembygdsområdet som för hela landet. Frågorna kan dock inte utredas i samband med de förvaltningsmässiga ändringar som för närvarande bereds i sametingslagen, utan det är nödvändigt att inom ramen för statsförfattningen separat hitta ett nytt offentlighetsrättsligt angreppssätt för detta, så att man kan undvika sådana beslutsmodeller som lätt leder till utredningssvårigheter och konflikter i anslutning till den privata äganderätten. Kommittén noterar nödvändigheten av en sådan utredning samtidigt som den strävar efter att i sitt eget arbete tydliggöra att de nu aktuella ändringarna i sametingslagen bör särskiljas från senare utrednings- och lagberedningsprojekt.

Anlitande av den föregående propositionen (RP 167/2014 rd) i beredningen

Utöver de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har kommitténs arbete till lämpliga delar grundat sig på tidigare regeringens proposition till revidering av sametingslagen (RP 167/2014 rd), som utarbetades utifrån ett betänkande (55/2013) av en arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet 2012. Propositionen behandlades i riksdagen under höstsessionen 2014 men återtogs av regeringen i mars 2015. I den nu beredda propositionen har man beaktat de synpunkter som grundlagsutskottet framförde 2014 angående den tidigare propositionen (GrUB 12/2014 rd).

Grundlagsutskottet har i olika sammanhang fört fram att det med anledning av propositionens nära samband med samernas språk och kultur är på sin plats att säkerställa att sametinget är representerat i lagberedningen ända från början (GrUU 21/2007 rd och GrUU 40/2009 rd). Sametinget har följaktligen varit representerat i den kommitté som nu bereder en revidering av sametingslagen.

I beslutet om tillsättande förutsätts också att kommittén ska nå enighet om propositionens innehåll. Förslaget överlämnas i form av en regeringsproposition. Den ursprungliga avsikten var att den reviderade sametingslagen ska träda i kraft före sametingsvalet 2019. Propositionen har inte bundits till andra

pågående projekt, såsom ratificeringen av ILO:s konvention nr 169, utan det är i detta nu enbart fråga om de ändringar som behövs i lagen om samernas självstyrelseorgan, sametinget.

De viktigaste förslagen

Målet med kommitténs förslag är att revidera de delvis föråldrade bestämmelserna i sametingslagen och avhjälpa de problem som upptäckts i hur de fungerar. Förslaget grundar sig på att sametingslagen ska innehålla grundläggande bestämmelser om den autonomi som samerna tillförsäkrats i 121 § 4 mom. i grundlagen samt om ett fungerande valsysteem och sametingets uppgifter.

Ett viktigt förslag är att i stället för lagens nuvarande definition av same på ett tydligare sätt slå fast att det i denna lag är fråga om rätten att rösta i sametingsvalet, med andra ord rätten att bli antecknad i vallängden, och inte om de rättigheter som i övrigt tillförsäkras samerna som urfolk enligt grundlagen och utvecklingen av dessa. Bestämmelser om dessa rättigheter har fastställts och kommer att fastställas genom annan lagstiftning, och det hör till sametingets centrala uppgifter att följa upp hur denna lagstiftning utvecklas.

Vid revideringen av bestämmelserna om vallängdsförfarandena betonas dessutom sametingets ställning och förutsättningar att bevara och utveckla det samiska språket och den samiska kulturen. På motsvarande sätt revideras också den nuvarande bestämmelsen om en förhandlingsplikt i riktning mot en samarbetskyldighet. Vidare föreslås ändringar i sammansättningen av sametinget och de organ som tillsätts av sametinget. För att avhjälpa problemen i anslutning till hur valsystemet fungerar föreslås ändringar i valnämndens sammansättning och förfarande. Därtill föreslås att omprövningsförfarandet för anteckningar i vallängden ska revideras genom tillsättandet av en separat omprövningsnämnd och genom att precisera i vilka beslut man kan söka ändring.

Med beaktande av behovet att bereda genomförandet av de reformer som gäller bestämmelserna om rösträtt samt valnämnden och tillsättandet av en omprövningsnämnd, föreslås det att följande sametingsval förrättas 2020.

Rösträtt i sametingsvalet

Enligt 1 § i sametingslagen ska samerna genom val som förrättas bland dem välja ett sameting. För att göra systemet klarare föreslås det att det redan i början av lagen tas in en bestämmelse om att rösträtt i sametingsvalet innehas av de samer som har antecknats i vallängden. Rätten att bli antecknad i vallängden ska fastställas i 3 §, där det uttryckligen är fråga om rätten att rösta i sametingsval, inte om vem som överlag kan betraktas som same. Alla som betraktar sig som samer vill inte rösta eller ansöka om att upptas i vallängden.

Det föreslås att rubriken för bestämmelsen om rösträtt lyder: "rätt att bli antecknad i vallängden". En anteckning skulle på samma sätt som idag förutsätta samtycke till att tas upp i vallängden.

Antecknande i vallängden skulle inte ha några andra verkningar för de rättigheter som enligt grundlagen annars hör till samerna som urfolk och utvecklingen av dem. Bestämmelsen innehåller på samma sätt som gällande lag objektiva kriterier förutom ett subjektivt samtycke. De egentliga lagstadgade förutsättningarna för rösträtt är att personen själv eller åtminstone någon av hans eller hennes föräldrar, far- eller morföräldrar eller far- eller morföräldrarnas föräldrar har lärt sig samiska som första språk eller att åtminstone någondera av hans eller hennes föräldrar är eller har varit antecknad som röstberättigad vid val av delegationen för sameärenden eller sametinget. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar i hög grad gällande bestämmelser i Sverige och Norge. Detta skulle leda till samnordiska kriterier för anteckning i vallängden, vilket är motiverat eftersom samerna ju är ett folk inom fyra stater. Bestämmelsen motsvarar också i stort sett bestämmelsen sametingets röstlängd i den paraferade nordiska samekonventionen.

En förutsättning är dessutom att de övriga kraven på rösträtt i fråga om ålder, medborgarskap och befolkningsbokföring uppfylls.

Sametingets ställning och uppgifter

Till sametinget hör enligt den nuvarande bestämmelsen de ärenden som angår samernas språk och kultur samt deras ställning som urfolk. Det föreslås att bestämmelsen kompletteras med uppgiften att främja tillgodoseendet av samernas urfolksrättigheter. I ärenden som hör till sametinget kan det redan idag hos myndigheter väcka initiativ och göra framställningar samt avge utlåtanden, utveckla och förvalta samekulturen och bevilja finansiering. Sametinget fastställer en arbetsordning för sin verksamhet och tillsätter en valnämnd för sametingsvalet.

Idag lämnar sametinget årligen en berättelse till statsrådet. Om berättelsen lämnades till riksdagen vore det ett sätt att understryka sametingets ställning och autonomins betydelse. Enligt den ståndpunkt som grundlagsutskottet uttryckt i samband med den tidigare propositionen (RP 167/2014 rd) ger en berättelse som lämnas direkt till riksdagen bättre möjligheter än tidigare för riksdagen att göra en samlad bedömning av tillståndet för och utvecklingen av ärenden som särskilt berör samerna.

Utveckling av förhandlingsplikten i riktning mot samarbete

Den nuvarande bestämmelsen om förhandlingsplikten, enligt vilken myndigheterna ska förhandla med sametinget om alla vittsyftande och viktiga åtgärder, som på ett direkt och särskilt sätt kan inverka på samernas ställning som ett urfolk, ska omvandlas till en samarbets- och förhandlingsplikt. Samtidigt uttrycks en strävan efter att uppnå samförstånd och samtycke. Det innebär dock inte någon vetorätt. I de åtgärder som utgör föremål för förhandling ska förteckningen i den nuvarande lagen inkluderas på det sätt som förutsätts i grundlagsutskottets betänkande (GrUB 13/2014 rd).

Ett protokoll ska upprättas om förhandlingarna. Bestämmelsen ska kompletteras även så att myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter vid planeringen och genomförandet av sådana åtgärder som avses i 1 mom. ska sträva efter att se till att samernas rätt att utöva sitt språk, sin kultur och sina traditionella näringar inte orsakas betydande olägenhet och att samernas rättigheter som urfolk kan tryggas och främjas.

Precisering av valbestämmelserna samt systemet för omprövning och ändringssökande

Förslaget syftar till att precisera de nuvarande valbestämmelserna liksom även systemet för omprövning och ändringssökande. Framöver ska en valnämnd tillsättas genast när sametinget inleder sin valperiod, och tidsfristerna för att ansöka om upptagande i vallängden ska tidigareläggas. Dessa ändringar syftar till att säkerställa att det finns tillräckligt med tid för behandlingen av ansökningarna och ett eventuellt ändringssökande.

Dessutom föreslås att det i fortsättningen ska tillsättas en omprövningsnämnd bestående av en lagfaren ordförande och tre ledamöter. En förutsättning för att öka öppenheten i och det allmänna förtroendet för förfarandet är att nämnden i sin verksamhet är självständig och oberoende. Omprövningsnämnden ska behandla de omprövningsyrkanden som gäller anteckningar i vallängden. Ändring av omprövningsnämndens beslut ska få sökas hos högsta förvaltningsdomstolen, som på så sätt efter att rättssäkerheten bekräftats i första instans har bättre förutsättningar än tidigare att fokusera på att garantera att de lagstadgade rösträttskriterierna iakttas och på att förebygga diskriminering.