

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

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 100/2023 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Yrsa Nyman, justitieministeriet
- biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, riksdagens justitieombudsmans kansli
- referendarieråd Susanna Wähä, riksdagens justitieombudsmans kansli
- ordförande Pirita Näkkäläjärvi, sametinget
- 1:a vice ordförande Leo Aikio, sametinget
- ställföreträdare för ordföranden Tuomas Aslak Juuso, sametinget
- juristsekreterare Kalle Varis, sametinget
- juristsekreterare, närings- och miljöfrågor Sarita Kämäräinen, sametinget
- diskrimineringsombudsman Kristina Stenman, diskrimineringsombudsmannens byrå
- specialsakkunnig Matti Jutila, diskrimineringsombudsmannens byrå
- ordförande Jarmo Katajamaa, Inarinsaamelaiset ry
- skoltarnas förtroendemän Veikko Feodoroff, Skolternas byastämman
- ordförande Tuomas Keskitalo, Metsä-, kalastaja- ja tunturisaamelaiset ry
- JD, VH, forskare Juha Joonas
- renskötare Jenni Kaaretkoski
- renskötare Jukka Kaaretkoski
- JD, arbetslivsprofessor Hannele Pokka
- erfarenhetsexpert Ari Veikko Puska
- doktor i samhällsvetenskaper, docent i miljökommunikation Kaisa Raitio.

Sskriftligt yttrande har lämnats av

- Samerådet
- Renbeteslagsföreningen

Utlåtande AjUU 2/2025 rd

- ordförande Merja Mattila, Lapinkylien parlamentti
- ordförande Tiina Sanila-Aikio, Saamelaispaliskunnat ry
- professor i folkrätt (emeritus) Lauri Hannikainen
- professor Tuomas Ojanen
- JD, VH, forskare Juha Joonas
- professor i hållbarhetsvetenskap Reetta Toivanen
- JD, docent i urfolkens rättigheter Leena Hansen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår att sametingslagen (974/1995) och strafflagen (39/1889) ändras. Det övergripande syftet med propositionen är att tillgodose samernas självstämmanderätt och förbättra verksamhetsförutsättningarna för samernas språkliga och kulturella autonomi och för sametinget. Enligt propositionen påverkar propositionen inte förutsättningarna för markanvändning och bedrivande av näringar eller jordrättigheter eller andra rättigheter som enligt lag eller annars hör till enskilda.

Propositionen syftar också till att genomföra de avgöranden som FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna publicerade den 1 februari 2019 i fråga om klagomål som gällt godkännande till vallängden för sametinget. Avgörandena hänför sig särskilt till 3 § i sametingslagen (bestämmelsen om definition av same), men kommittén uppmanar Finland att också i större utsträckning vidta de åtgärder som behövs för att fullgöra de skyldigheter som följer av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet yttrar sig om propositionen i fråga om sitt eget ansvarsområde och med fokus på de föreslagna ändringarnas konsekvenser för jämlikheten.

Rösträtt och vallängd i sametingsval

Enligt 3 § i den gällande sametingslagen avses med same den som anser sig vara same, förutsatt att 1) han själv eller åtminstone någon av hans föräldrar eller far- eller morföräldrar har lärt sig samiska som första språk (det s.k. språkkriteriet), 2) han är efterkommande till en sådan person som har antecknats som en fjäll-, skogs- eller fiskelapp i jordeböckerna eller uppbörds- och mantalslängderna (det s.k. lappkriteriet) eller att 3) åtminstone någondera av hans föräldrar har antecknats eller hade kunnat antecknas som röstberättigad vid val av delegationen för sameärenden eller sametinget.

Enligt den gällande lagstiftningen ska personen således själv betrakta sig som same och utöver detta subjektiva kriterium uppfylla kriterierna i åtminstone en av de tre ovannämnda punkterna. Rösträtten (21 §) och valbarheten (22 §) vid val till sametinget är i den gällande lagstiftningen kopplade till definitionen av same i 3 §.

Utlåtande AjUU 2/2025 rd

Enligt propositionen ska definitionen av same i sametingslagen ersättas med en bestämmelse om rösträtt och antecknande i vallängden. Härfter ska bestämmelsen således handla enbart om rätten att bli antecknad i vallängden för sametingsval, det vill säga om rösträtten i sametingsval, och inte om vem som överhuvudtaget ska anses vara same. Avsaknaden av anteckning i vallängden ska enligt propositionen inte påverka rätten att använda samiska hos myndigheter eller att få eventuella andra rättigheter som hör till samerna. Kriterierna för upptagning i vallängden ändras genom att det så kallade lappkriteriet stryks samtidigt som det så kallade språkkriteriet breddas med en generation så att det också inkluderar mor- och farföräldrars föräldrar.

Efter ändringen har en person rätt att bli antecknad i vallängden, om personen själv eller åtminstone en av personens föräldrar, far- eller morföräldrar eller far- eller morföräldrar har lärt sig samiska som första språk. I propositionen konstateras det att utvidgningen av språkkriteriet med en generation utvidgar förutsättningarna för att bli upptagen i vallängden. Å andra sidan kan slopandet av lappkriteriet ha motsatt effekt. Enligt propositionsmotiven innebär reformen av kriterierna för antecknande i vallängden att alla personer som har blivit eller som skulle ha kunnat bli antecknade i vallängden med stöd av den gällande lagen inte nödvändigtvis längre har rätt till det efter ändringen. Sålunda är det möjligt att en person identifierar sig som same och det har tidigare kunnat tolkas att lagens kriterier uppfylls, men utifrån de nya kriterierna är det inte längre nödvändigtvis så.

Vid arbetslivs- och jämställdhetsutskottets sakkunnigutfrågning fick slopandet av lappkriteriet kritik och ansågs rentav vara diskriminerande. Inarinsaamelais ry menar i sitt yttrande att den föreslagna lagen försämrar enaresamernas möjligheter att främja, bevara och utveckla sin kultur, eftersom deras rätt att bli antecknade i vallängden för sametinget allt oftare kommer att utebli när lappkriteriet slopas. Å andra sidan konstaterar exempelvis diskrimineringsombudsmannen i sitt yttrande att det är motiverat att slopa lappkriteriet och att detta inte är diskriminerande.

Vid utskottets sakkunnigutfrågning kritiserades också förslaget att vallängden ska upprättas på nytt. Enligt 3 § 3 punkten i den gällande lagen uppfyller en person definitionen av same, om åtminstone en av föräldrarna har antecknats eller hade kunnat antecknats som röstberättigad vid val av delegationen för sameärenden eller sametinget. I propositionen föreslås bestämmelsen (3 § 1 mom. 2 punkten) bli ändrad så att anteckningar som gjorts i vallängden före den 1 januari 2027 inte längre ger en person rätt att bli antecknad i vallängden. Bestämmelsen innebär i praktiken att varje sökandes rätt att bli upptagen i vallängden kommer att bedömas på nytt. Vid utskottets sakkunnigutfrågning ansåg en del av dem som yttrade sig att den föreslagna ändringen leder till att personer som redan i årtal varit upptagna i vallängden och som godkänts som samer kommer att uteslutas från den nya vallängden.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet menar att regeringen mer ingående i propositionen borde ha behandlat hur de föreslagna ändringarna i 3 § i sametingslagen påverkar jämlikheten och jämställdheten. Utskottet anser att alla samegrupper måste garanteras lika rättigheter i lagen. Med tanke på likabehandlingen är det ett förslag som skapar spänningar att vallängden för sametinget ska upprättas på nytt så att personer som för närvarande ingår i den blir uteslutna. Utskottet ser det som viktigt att grundlagsutskottet i fråga om de föreslagna ändringarna ytterligare bedömer hur likabehandling uppnås i fråga om alla samer och samegrupper.

Utlåtande AjUU 2/2025 rd

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet påpekar dessutom att den gällande samedefinitionen i sametingslagen är den enda definitionen i lagstiftningen utifrån vilken det har varit möjligt att bedöma om en individ har rätt att utöva de rättigheter som kollektivt tillförsäkras samerna. Utskottet anser det motiverat att riksdagens justitieombudsman i sitt yttrande uttrycker oro över att enskilda personer, eller deras familjer, som anser sig vara samer men som inte finns antecknade i vallängden kan få begränsade möjligheter att ta del av de rättigheter eller tjänster som hör till urfolkets medlemmar, även om det i propositionen betonas att vallängden inte ska betraktas som en förteckning över vilka som är samer i Finland. Utskottet lyfter också fram dels kritiken mot att endast en del av samerna i fortsättningen kommer att ha rösträtt och valbarhet enligt sametingslagen om lagens 3 § inte längre definierar vilka som är samer i Finland, dels kritiken mot att konsekvensbedömningen är bristfällig i fråga om hur avsaknaden av rösträtt och valbarhet påverkar möjligheterna för samer som inte omfattas av definitionen i 3 § att påverka beslut som gäller dem själva.

Språkkriteriet

Efter den ändring som föreslås i 3 § i sametingslagen framhävs språkkriteriets relevans vid bedömningen av om den som anser sig vara same har rätt att bli antecknad i vallängden. Den valnämnd som tillsatts av sametinget undersöker om den som ansöker om rösträtt uppfyller villkoren i lagens 3 § om att han själv eller en av hans föräldrar, far- eller morföräldrar eller farföräldrar har lärt sig samiska som första språk. Bestämmelser om sökande av ändring i ärenden som gäller vallängden föreslås i 5 kap. i sametingslagen. Genom bestämmelserna i kapitlet ordnas besvärsnämndens status och verksamhet så att nämnden i fråga om status och specialisering kan jämföras med specialdomstolarna. Sametinget ska självt lägga fram förslag till medlemmar i besvärsnämnden, som tillsätts av statsrådet (41 b §). Med stöd av 41 m § får ändring i besvärsnämndens beslut sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Högsta förvaltningsdomstolen kan bevilja besvärstillstånd endast på prejudikatsgrund i sådana fall där det i fråga om det beslut som ansökan om besvärstillstånd gäller framförs ett motiverat påstående om att beslutet grundar sig på en uppenbar lagstridighet eller diskriminering och därmed kränker likabehandlingen, står det i propositionsmotiven.

Som ett primärt bevis på språkkunskap betraktas enligt specialmotiveringen till 3 § den folkräkning som nordiska samerådets finska sektion genomförde 1962, enligt vilken en persons språk är antingen nordsamiska, enaresamiska eller skoltsamiska. Denna förteckning är enligt propositionen dock inte fullständig och därför kan en sökande eller person vars ansökan baserar sig på första språk också med stöd av någon annan tillförlitlig utredning visa att han eller hon har lärt sig samiska som första språk. Utskottet anser att också andra register som visar språkkunskaper kan beaktas vid bedömningen.

Sakkunniga har pekat på bland annat bristerna i förteckningen från 1962 och andra svårigheter som särskilt de samiska grupper som i ett tidigt skede råkat ut för förfinskningssåtgärder har när det gäller att bevisa att språkkriteriet uppfylls. Utskottet anser därför att det är viktigt att den föreslagna regleringen bedöms med tanke på en konsekvent och förutsägbar tillämpning av språkkriteriet för att rättssäkerheten och likabehandlingen ska kunna tillgodoses.

Utlåtande AjUU 2/2025 rd

Avslutningsvis

Slutligen betonar arbetslivs- och jämställdhetsutskottet vikten av att sametinget, som inrättats för att driva och försvara alla samers intressen, får så omfattande acceptans som möjligt bland samebefolkningen. Vid revideringen av sametingslagen bör man undvika gränsdragningsproblem och motsättningar mellan och inom olika grupper samt identifiera den samiska kulturens mångfald. Utskottet betonar vikten av att de olika grupperna likabehandlas. Frågan om en enskild individs möjlighet att utöva de rättigheter som tillkommer en minoritet och rätten att tillhöra ett urfolk bör därför så vitt möjligt knytas till objektiva kriterier på ett förutsägbart och konsekvent sätt.

Hur den föreslagna regleringen fungerar och behoven av att utveckla den kommer enligt propositionen att bevakas på både internationell och nationell nivå. Sakkunniga har ansett det sannolikt att i synnerhet ansökningar om att bli antecknad i vallängden och beslut om strykning ur vallängden över tid kan komma att överklagas också hos de organ som övervakar de internationella människorättsavtalen. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet betonar att lagens funktion och konsekvenser måste följas noggrant och att man vid behov utan dröjsmål måste vidta lämpliga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att rätta till uppdagade problem.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 5.3.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Saara-Sofia Sirén saml
vice ordförande Lauri Lyly sd
medlem Miko Bergbom saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Jessi Jokelainen vänst
medlem Tuomas Kettunen cent
medlem Mikko Lundén saf
medlem Anders Norrback sv
medlem Olga Oinas-Panuma cent
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Jorma Piisinen saf
medlem Mikko Polvinen saf
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Timo Suhonen sd
medlem Henrik Vuornos saml.

Utlåtande AjUU 2/2025 rd

Sekreterare var

plenarråd Miika Suves.

Utlåtande AjuU 2/2025 rd Avvikande mening 1

Avvikande mening 1

Motivering

Vi ställer oss bakom revideringen av sametingslagen och anser att den behövs, eftersom lagen är föråldrad. Men det aktuella lagförslaget tillgodoser inte behoven.

Centerns utskottsgrupp anser att den aktuella propositionen gör det möjligt för majoriteten i sametinget att utan grund diskriminera en ovälkommen minoritet, utan att de diskriminerade har adekvata möjligheter att söka ändring till skydd för sina grundläggande fri- och rättigheter. Detta är oacceptabelt eftersom det grovt kränker de mänskliga rättigheterna och bryter mot principen att alla ska likabehandlas. Vi vill påminna om att de grundläggande rättigheter som skrivits in i grundlagen tillkommer var och en och att statsmakten måste tillgodose dem.

Det är ostridigt att människorättskonventionerna och Finlands grundlag utgår från att samerna är ett urfolk. Nu ska man börja göra åtskillnad mellan samerna på en subtil, språklig grund som är svår att vattentätt kontrollera. Det är mycket svårt, om inte omöjligt, att bevisa vilket språk en avliden person har talat, eftersom det i Finland inte har samlats in uppgifter om modersmålet och det på många ställen finns relativt obetydlig dokumentation i frågan. Den andra stora frågan är vilken betydelse rösträtten ska ha. Rösträtten är en av de viktigaste medborgerliga och politiska rättigheterna.

Till skillnad från vad regeringen antyder med sin proposition är samerna som urbefolkning inte uteslutande bosatta i ett fåtal områden i Lappland och i byarna där. Det bor ett stort antal samer inte bara i Finland utan också i Sverige, Norge och Ryssland. Det är bara i Finland som relationerna mellan de olika samesamfundet har blivit så här inflammerade. Dessutom bör det noteras att samiskhet inte bara identifieras genom språkkunskaper utan också genom släkter, seder och bruk och samfund. Också FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering har i sina rapporter betonat självidentifikation som den viktigaste och starkaste indikationen på grupptillhörighet, vilket obestriddligen framgår till exempel av att personerna blivit invalda i sametinget (gruppidentifikation). Också personens egen uppfattning om sig själv (självidentifikation) har under de senaste åren tillmätts betydelse i samband med annan lagstiftning och rättspraxis. Självidentifikation har i de här sammanhangen setts som en fråga som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna.

Problemen har sina rötter i att samerna delats in i "äkta och falska". I början av 1960-talet gjorde studerande vid Helsingfors universitet en folkräkning med hjälp av en enkätundersökning som de utförde genom att vandra och skida runt i vissa byar i Lappland. Sameförteckningen från det begränsade hembygdsområdet fungerade som underlag för vallängden, först vid val av delegationen för sameärenden och senare vid val till sametinget. Det är förståeligt men inte acceptabelt att det under årtiondenas lopp har bildats en "bubbla" av makthavare, vilket har lett till intern diskriminering av samer. Man har desperat försökt komplettera vallängden, vilket lett till gräl om saken.

Utlåtande AJU 2/2025 rd Avvikande mening 1

Reformen av sametingslagen spårade ur under förra valperioden, då den dåvarande justitieministern Anna-Maja Henriksson allierade sig med majoriteten i sametinget och bröt mot skrivningen i regeringsprogrammet: Vidare respekterar och främjar regeringen tillgodoseendet av alla samers och samegruppers språkliga och kulturella rättigheter med beaktande av internationella fördrag. Som ett led i det arbetet kommer förutsättningarna för att ratificera ILO:s konvention nr 169 att utredas. Arbetet med att revidera sametingslagen fortsätter.

I stället för att beakta alla samer tog lagberedningen under förra valperioden bara hänsyn till de samer som godkändes av majoriteten i sametinget. Dessa försökte man skriva in i lagen. Samtidigt uteslöts de minoritetsgrupper som inte godkändes av sametinget. Med kännedom om de politiska spänningarna mellan de olika grupperna av samer gick lagberedningen in för en bred tolkning som gick ut på att endast majoriteten i sametinget förverkligar samernas självstyrelse också genom att med ensamrätt besluta om innehållet i reformen av sametingslagen. Vi anser att det hade varit statsmaktens uppgift att åtminstone se till att alla samers och samiska gruppers språkliga och kulturella rättigheter tillgodosågs när lagen omarbetades i grunden.

Slutresultatet av den bristfälliga och diskriminerande lagberedningen kan ses i att konsekvensbedömningarna i motiveringen till lagförslaget inte alls tar hänsyn till de samer, och deras mänskliga rättigheter, som uppenbart kommer att strykas ur vallängden av majoriteten i sametinget eller som inte alls har antecknats i vallängden. Biträdande justitiekanslern fäster också uppmärksamhet vid detta i sitt yttrande.

Det största problemet med tanke på likabehandlingen av samerna sammanfattas i 3 § i lagförslaget, där det föreslås att definitionen av same ersätts med en omskriven paragraf om rätten att bli upptagen i vallängden för sametinget. Paragrafen är i detta avseende oförändrad jämfört med förra valperioden, eftersom den bygger på det som avtalats vid den ”politiska köpslagningen” och skrivningen i regeringsprogrammet: ”Regeringens proposition om sametingslagen överlämnas till riksdagen före utgången av 2023. Propositionen bygger på arbetet i den kommitté som leds av kanslichef Timonen och har utarbetas i samarbete med Sametinget.” Regeringen har inte ens försökt lösa det juridiska problem som var känt redan under förra valperioden, nämligen hur det ska gå för de personer som nu finns upptagna i vallängden och som majoriteten i sametinget har strukit ur vallängden. Såväl regeringen som många sakkunniga anser att de samer som utesluts genom majoritetsbeslut i sametinget inte är samer och att det är rätt att de utesluts.

Redan under förra valperioden försökte majoriteten av de sakkunniga bagatellisera problemet. Det är fråga om ”endast” en anteckning i vallängden för sametinget. Men om en person upplever sig vara same ska personen fortsatt kunna göra det. Vi vill dock påpeka att de medborgerliga och politiska rättigheterna inkluderar rätten att rösta och ställa upp som kandidat i val. På samma sätt som till exempel kommuninvånare på lika villkor får ställa upp som kandidater och rösta i kommunalval, bör samma princip gälla också sametinget. Dessutom kan man ifrågasätta hela behovet av att rösta, om man ser att människornas rösträtt inte har någon betydelse för deras kultur och rättigheter.

Utifrån sakkunnigutfrågningen har den största åsiktsskillnaden bland såväl de sakkunniga som samerna varit hur 17 § 3 mom. i grundlagen och artikel 169 i ILO-konventionen ska tolkas och tillämpas när det aktuella lagförslaget utarbetas. Majoriteten av de sakkunniga, vars åsikt också lag-

Utlåtande AJU 2/2025 rd Avvikande mening 1

förslaget stöder sig på, utgår helt enkelt från att allt som majoriteten i sametinget beslutar alltid är rätt, också om vallängden. Situationen kan jämföras med att majoriteten av regeringspartierna i riksdagen beslutar att utesluta oppositionens riksdagsledamöter och de partier som de företräder ur vallängderna för riksdagsvalet. Vi vill också påpeka att även i auktoritära stater grundar sig orättvisorna ofta på lagar. Den gamla domarregeln att det som inte är rätt inte heller kan vara lag gäller också för denna proposition, anser vi.

Enligt vår uppfattning har den majoritet av sakkunniga som förespråkar lagförslaget baserat sin ståndpunkt på yttranden från FN:s människorättskommitté, och även tolkat yttrandena själva. Kommittén besvarar skriftliga klagomål skriftligen men utan att höra motparten. Vi har fått höra att det i ett klagomål påstås att upp till en halv miljon icke-samer vill bli upptagna i vallängden till sametingsval, men det stämmer inte. Däremot har majoriteten av de sakkunniga, till skillnad från minoriteten av de sakkunniga, ägnat mycket mindre uppmärksamhet eller ingen uppmärksamhet åt bestämmelserna i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och separata yttranden från organ som uttryckligen bevakar minoriteters rättigheter. Yttrandena innehåller inga rekommendationer eller förpliktelser att göra det som regeringen nu föreslår.

Det föreslås att 3 § i lagförslaget ändras så att 2 punkten (det så kallade lappkriteriet) stryks. Vi anser att det hittills har varit en garanti för rättssäkerheten för samiska minoriteter som inte godkänts av majoriteten i sametinget. Genom bestämmelsen i fråga har man genom jordeböcker eller uppbörds- och mantalslängder kunnat utreda om en person härstammar från urbefolkningen, om mor- eller farföräldrarnas kunskaper i samiska som modersmål eller något annat släktskapsförhållande inte har kunnat bevisas. Som sagt kan samestatus också identifieras genom släkter, seder och bruk och samfund. Den föreslagna utvidgningen av språkkriteriet så att det också inkluderar mor- och farföräldrars föräldrar strider mot likabehandlingsprincipen, eftersom det inte gjorts några dokument eller dokumenten inte bevarats under en så lång tidsperiod som 150 år.

Lagförslaget är problematiskt med tanke på likabehandlingen också för att det inte ger dem som stryks ur vallängden för sametinget någon adekvat möjlighet att söka ändring. Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Trots detta har rätten att överklaga hos högsta förvaltningsdomstolen i lagförslaget begränsats avsevärt och som besvärinstans föreslås besvärsnämnden för sametinget, till vilken medlemmarna väljs av majoriteten i sametinget. Det handlar alltså om samma personer som vill att vissa samiska minoritetsgrupper helt och hållet ska uteslutas från sametinget.

Vi anser att den föreslagna ändringen av 9 § i sametingslagen (samarbetsskyldighet och förhandlingsplikt) kommer att medföra betydande begränsningar för en hållbar användning av områdena. Det handlar då om ställning och rättigheter för de personer som bor i området och som uppfyller kriterierna för att tillhöra urfolket, men som sametinget inte har godkänt till vallängden. Då kommer deras rätt att påverka användningen av de egna områdena att inskränkas i en situation där endast en liten del av dem som godkänts av majoriteten i sametinget att antecknas i vallängden kommer att bosätta sig på området i framtiden. Om det finns områden som helt faller utanför sametingets beslutsfattande, har samerna i området inte direkt beslutanderätt på sina områden. Detta är ägnat att kränka jämlikheten enligt grundlagen. Då har vi i vågskålen också andra grundlägg-

Utlåtande AjUU 2/2025 rd Avvikande mening 1

gande fri- och rättigheter för dem som obefogat strukits ur vallängden för sametinget i strid med 17 § i grundlagen (tillhörighet till urfolk), såsom näringsfriheten och markägarnas rättigheter. Propositionen är motstridig också med tanke på den kommunala självstyrelsen, som skrivits in i grundlagen och som handlar om kommuninvånarnas rättigheter.

Slutligen vill vi vädja till grundlagsutskottet att noggrant väga detta lagförslag. Det är inte fråga om en omröstning med acklamation där de mest högljudda vinner. På de grunder som anges ovan kommer propositionen inte att lösa problemen. I stället kommer kränkningar av de mänskliga rättigheterna återigen att börja överklagas hos internationella människorättsdomstolar och människorättsorgan. Det skulle vara skadligt för Finlands anseende som människorättsstat.

Vid utskottets utfrågningar har det också framkommit att man till och med förhåller sig mycket känslomässigt till frågan inom sakkunnigkretsar. Det händer rentav att sakkunnigkollegernas sakkunskap bagatelliseras. Även om det här är en fråga som inte intresserar så många och som på sin höjd uppmärksammas i människorättshänseende av personer som inte direkt är berörda, har alla betänkanden och utlåtanden från grundlagsutskottet alltid omfattande konsekvenser för senare tolkningar av grundlagen. I denna proposition dras det upp riktlinjer för huruvida Finland i fortsättningen ska tillåta att en minoritets mänskliga rättigheter stärks genom att kränka de mänskliga rättigheterna för en del personer som hör till samma minoritet.

Denna avvikande mening gäller inte förslaget att samernas rättigheter ska förbättras, utan det faktum att rättigheterna efter lagändringen inte kommer att tillgodoses fullt ut och jämlikt.

Avvikande mening

Vi föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 5.3.2025

Olga Oinas-Panuma cent
Tuomas Kettunen cent

Utlåtande AJU 2/2025 rd Avvikande mening 2

Avvikande mening 2

Motivering

Allmänt

Regeringen föreslår att sametingslagen (974/1995) och strafflagen (39/1889) ändras. Syftet med översynen av sametingslagen är att skydda och främja tillgodoseendet av samernas självbestämmanderätt samt att förbättra verksamhetsförutsättningarna för samernas språkliga och kulturella autonomi samt för sametinget. Förslagen handlar om tillgodoseendet av internationella människorättsförpliktelser och om den nationella lagstiftarens skyldighet enligt 22 § i grundlagen att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I synnerhet är det fråga om fullgörandet av skyldigheterna i 1966 års konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, som Finland ratificerat, liksom i konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering från 1965. Dessutom ska avgörandena gällande Finland från de organ som övervakar de här konventionerna fullföljas.

Sametingslagen måste ses över för att trygga det samiska urfolkets självbestämmanderätt och sametingets funktionsförmåga. Den gällande lagen har lett till kränkningar av de mänskliga rättigheterna som konstaterats av övervakningsorganen för människorättskonventionerna. Finland är skyldigt att råda bot på kränkningarna.

Riksdagen har under flera valperioder behandlat en reform av sametingslagen. Under förra valperioden behandlades en regeringsproposition (RP 274/2022 rd) som till sina centrala delar motsvarar den nu aktuella propositionen. Sametinget har godkänt både den proposition som behandlades förra valperioden och innehållet i den aktuella propositionen, som utarbetats utifrån den tidigare propositionen.

Skyldighet att undanröja kränkningar av de mänskliga rättigheterna

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter publicerade den 1 februari 2019 två avgöranden som gällde Finland i fråga om klagomål som gällde godkännande till vallängden för sametinget (CCPR/C/124/D/2668/2015 och CCPR/C/124/D/2950/2017). I avgörandena konstateras att Finland kränkt artikel 25 (bl.a. valrättigheter) i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, separat eller tillsammans med artikel 27 (minoriteters rättigheter) och tolkad i ljuset av artikel 1 om folkens rätt till självbestämmande. I sitt avgörande lade kommittén vikt vid samernas självbestämmanderätt med tanke på deras ställning och medlemskap i same-samfundet. Kommittén betonade att Finland bör omvärdera 3 § i sametingslagen och är skyldigt att vidta alla behövliga åtgärder för att förhindra motsvarande rättskränkningar i fortsättningen.

I avgörandet av FN:s rasdiskrimineringskommitté den 13 juni 2022 (CERD/C/106/D/59/2016) konstateras det att Finland kränkt artikel 5 c i konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (FördrS 37/1970) om de klagandes politiska rättigheter, såsom rätten att delta i val. Kommittén anser att högsta förvaltningsdomstolen har tagit upp personer i vallängden ”på grundval av en helhetsbedömning” utan att visa att de skulle ha uppfyllt något av de objektiva kri-

Utlåtande AJU 2/2025 rd Avvikande mening 2

terierna i 3 § i sametingslagen. Kommittén anser att HFD:s avgöranden på ett konstlat sätt kunnat ändra de röstberättigade i val till sametinget, vilket har påverkat sametingets förmåga att genuint företräda samerna och deras intressen. HFD:s beslut hade enligt kommittén kränkt de klagandes rätt att som samiskt urfolk bestämma kollektivt om sametingets sammansättning och ta del i allmänna angelägenheter. Kommittén rekommenderar att Finland i brådskanke ordning inleder genuina förhandlingar för att se över 3 § i sametingslagen. Detta i syfte att se till att kriterierna för rösträtt vid val till sametinget fastställs med respekt för samernas rätt att ge sitt fria och informerade förhandssamtycke i frågor som gäller deras medlemskap och politiska deltagande.

Genom att ratificera och sätta människorättskonventionerna i kraft nationellt har Finland för sin del förbundit sig att iaktta de preciseringar av konventionernas innehåll som ingår i övervakningsorganens avgöranden och andra ståndpunkter.

Med tanke på bedömningen av den föreslagna regleringen är det också av betydelse att den folkrättsliga utvecklingen under de senaste decennierna har börjat betona urfolkens rätt att själva bestämma vem som hör till urfolket, det vill säga så kallad gruppidentifikation. Propositionen återger ingående denna rättsutveckling.

Sametinget ska väljas bland samerna och det ska ha legitimitet bland samerna. Därför bör samernas egen uppfattning om grunderna för bestämmande av rösträtt och valbarhet stå i centrum när regleringen ses över till denna del. Innehållet i det nya förslaget om upptagning i vallängden har godkänts av en betydande majoritet av sametinget genom omröstning.

För att avgöra vilka som hör till samerna som urfolk och vilka som har rätt att delta i valet till sametinget måste Finland iaktta sina folkrättsliga skyldigheter, vilka preciseras av ställningstagandena från övervakningsorganen för konventionerna. Sametinget har upprepade gånger uttryckt sin ståndpunkt att det så kallade lappkriteriet, som kompletterar självidentifikationen, gör det möjligt att anteckna också andra än samer i vallängden. Därför måste lappkriteriet strykas ur lagen. Med beaktande av övervakningsorganens ståndpunkter är det ostridigt att detta är Finlands folkrättsliga skyldighet. Eftersom Finlands internationella människorättsförpliktelser bestämmer miniminivån på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna enligt grundlagen, utgör detta också ett krav som ställs i grundlagens 17 § 3 mom. (det samiska urfolkets rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur) och 121 § 4 mom. (samernas kulturella autonomi).

Propositionen behandlar ingående och på behörigt sätt förslagets förhållande till internationella människorättskonventioner som är förpliktande för Finland och redogör ingående för övervakningsorganens avgöranden och annan tolkningspraxis. I propositionen bedöms dessutom alternativa sätt att genomföra de centrala målen med avseende på människorättskonventionerna och grundlagen. Det finns ingenting att anmärka på i propositionsmotiven till denna del och dessa synpunkter är centrala också med tanke på arbetslivs- och jämställdhetsutskottets ansvarsområde.

Rätt att bli antecknad i vallängden

Det föreslås att bestämmelsen om definition av same (3 §), som gäller rätt att rösta i val till sametinget, ses över så att det uttryckligen är fråga om antecknande av en person i vallängden för sametingsvalet, dvs. om rösträtt i val till sametinget, och inte om vem som över huvud ska betrak-

Utlåtande AJU 2/2025 rd Avvikande mening 2

tas som same. Samernas rätt att som urfolk själv definiera vem som är same, dvs. så kallad gruppidentifikation, stärks genom att de objektiva förutsättningarna för att antecknas i vallängden revideras på ett sätt som utarbetas tillsammans med sametinget.

Som det står i propositionen kan sametingslagens definition av same anses problematisk framför allt i fråga om det så kallade lappkriteriet, alltså till den del som det är fråga om efterkommande till personer som har antecknats som fjäll-, skogs- eller fiskelapp i jordeböckerna eller uppbörds- och mantalslängderna. "Lapp" hänvisade i gamla handlingar till näringen, dvs. till dem som betalade lappskatt, inte till etnicitet. I dessa handlingar finns också antecknade sådana som inte var samer men som bodde i det som nu är samernas hembygdsområde, och en anteckning i dessa handlingar bevisar därmed inte nödvändigtvis i sig att en person är av samisk släkt.

När den gällande sametingslagen stiftades fanns det planer på att 1875 års förteckningar, om vilka det var meningen att närmare bestämmelser skulle utfärdas genom förordning, skulle bli det första myndighetsregister som skulle beaktas vid tillämpningen av "lappkriteriet". Enligt motiveringen till den regeringsproposition som ledde till att lagen stiftades kan bevisvårigheterna öka på ett oskäligt sätt och sökandens verkliga samhörighet med det samiska folket ifrågasättas, om äldre längder än så ska beaktas (RP 248/1994 rd, s. 24). Grundlagsutskottet ansåg dock inte att lagen enligt normala tolkningsregler 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 såg det inte heller som ändamålsenligt att lagen på denna punkt kompletteras med bemyndiganden att utfärda förordning. (GrUB 17/1994 rd, s. 2). "Lappkriteriet" togs inte in i lagen i syfte att individens samestatus skulle härledas ur en avlägsen förfader, utan som komplement till det språkliga huvudkriteriet. Då kunde vallängden också omfatta personer i vilkas släkt det samiska språket nyligen hade gått förlorat.

Enligt propositionen ska "lappkriteriet" slopas eftersom det lett till tolkningsproblem. Förslaget är välkommet och viktigt för att eliminera de kränkningar av de mänskliga rättigheterna som konstaterats av internationella övervakningsorgan.

Utöver slopandet av lappkriteriet föreslås det att det viktigaste kriteriet med tanke på den samiska kulturen, språkkriteriet, ändras genom att ytterligare en generation ska börja omfattas av bestämmelsen. Därmed kommer kriteriet enligt punkten i fortsättningen att vara 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.

Som ett primärt bevis på språkkunskap betraktas även i fortsättningen den folkräkning som nordiska samerådets finska sektion genomförde 1962, enligt vilken en persons språk är antingen nord-samiska, enaresamiska eller skoltsamiska. Som det står i propositionen är denna förteckning dock inte fullständig och därför kan en sökande eller person vars ansökan baserar sig på första språk också med stöd av någon annan tillförlitlig utredning visa att han eller hon har lärt sig samiska som första språk.

Sametinget som det organ som ansvarar för samernas självbestämmanderätt är i den bästa ställningen att bedöma vilket språk en person lärt sig först på grundval av en eventuellt annan tillförlitlig utredning som inlämnats till det.

Utlåtande AJU 2/2025 rd Avvikande mening 2

Vallängden ska upprättas på nytt utifrån de reviderade kriterierna för ansökan om att bli antecknad i vallängden. Det föreslås att efterkommandekriteriet, dvs. möjligheten att bli införd i vallängden på grund av att en förälder finns upptagen i vallängden, ses över så att en förutsättning blir att åtminstone en av personens föräldrar är eller har varit antecknad som röstberättigad vid val till sametinget som ordnats den 1 januari 2027 eller senare. Med förälder avses på motsvarande sätt som i 1 punkten en persons biologiska föräldrar eller adoptivförälder.

En förälder som varit antecknad i vallängden före 2027 ger inte en person rätt att bli antecknad i vallängden. Grunden för tidsgränsen är att efter ikraftträdandet av den nya lagen upptas personer i vallängden med stöd av den nya lagen, och en tidigare anteckning i vallängden ger inte en person rätt att i fortsättningen bli antecknad i vallängden förbi de kriterier för rösträtt som föreskrivs i den föreslagna lagen. Sålunda är det inte heller motiverat att ge personens barn motsvarande rätt.

Både arbetslivs- och jämställdhetsutskottet, jord- och skogsbruksutskottet och ekonomiutskottet, som var utlåtandeutskott under förra och denna period, hann uttala sig om ärendet redan under förra valperioden. Grundlagsutskottet, som är betänkandeutskott, hann dock inte färdigställa sitt betänkande, så propositionen förföll vid valperiodens utgång. Men grundlagsutskottet hann ingående behandla propositionen, som till största delen helt och hållet motsvarade den aktuella propositionen, redan under förra valperioden. De sakkunniga i statsförfattningsrätt som grundlagsutskottet då hörde var så gott som eniga om att förslagen när det gällde att revidera lagens 3 §, rätten att bli antecknad i vallängden, sloandet av det så kallade lappkriteriet och omarbetningen av vallängden inte innehöll konstitutionella problem i fråga om jämlikhet eller andra grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Däremot behövs de föreslagna ändringarna särskilt för att uppfylla internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland. Propositionen har till dessa delar utarbetats omsorgsfullt och det finns inget att anmärka på den i fråga om likabehandlingen eller arbetslivs- och jämställdhetsutskottets ansvarsområde.

Ändringssökande och diskriminering

Sökandet av ändring i ärenden som gäller antecknande i vallängden revideras så att en självständig och oberoende besvärnsnämnd ska vara första ordinarie besvärnsinstans. Ändring i dess beslut söks hos högsta förvaltningsdomstolen, om den beviljar besvärstillstånd. Som det står i propositionen ökar detta samernas självbestämmanderätt i en sak som hör till rättens kärna, dvs. ärenden som gäller medlemskap i urfolket.

Rättsskyddet beaktas genom att det säkerställs att besvärnsnämnden är självständig och oberoende samt så att det är möjligt att överklaga besvärnsnämndens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Högsta förvaltningsdomstolen kan behandla fortsatta besvär, om det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller med hänsyn till en enhetlig rättspraxis är av vikt att högsta förvaltningsdomstolen prövar ärendet och i ansökan om besvärstillstånd har framförts ett motiverat påstående om att besvärnsnämndens beslut grundar sig på diskriminering eller uppenbar lagstridighet. Att bedömningen av diskriminering framhävs i fråga om högsta förvaltningsdomstolens roll är värt att notera med tanke på likabehandlingen och arbetslivs- och jämställdhetsutskottets ansvarsområde.

Utlåtande AjuU 2/2025 rd
Avvikande mening 2

Avvikande mening

Vi föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 5.3.2025

Jessi Jokelainen vänst
Fatim Diarra gröna