

UTKAST

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av sametingslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att sametingslagen ändras. Enligt den föreslagna bestämmelsen fortsätter mandattiden för det sameting som tillsattes utifrån resultatet i det val som förrättades år 2015 exceptionellt fram till utgången av 2021. Bakom propositionen ligger två avgöranden som Förenta nationernas kommitté för mänskliga rättigheter lämnade i februari 2019. Enligt avgörandena bör Finland på nytt bedöma definitionen av same för att säkerställa att förutsättningarna för rösträtt i sametingsvalet fastställs och tillämpas med respekt för samernas rätt att utöva intern självbestämmanderätt i enlighet med konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. I senareläggningen av valet är det fråga om en engångsåtgärd som syftar till att säkerställa att de lagändringar som behövs med anledning av de nämnda avgörandena hinner beredas, behandlas och genomföras innan nästa sametingsval förrättas.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2019.

MOTIVERING

1 Nuläge

Grundlagen

Enligt 121 § 4 mom. i grundlagen har samerna inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms genom lag. Begreppet samernas språkliga och kulturella autonomi är sammankopplat med bestämmelsen om grundläggande rättigheter i 17 § 3 mom. i grundlagen. Enligt den bestämmelsen har samerna såsom urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelsen tryggar samernas ställning som urfolk, inklusive de rättigheter som ansluter sig till internationella avtal (RP 309/1993 rd, s. 69, RP 248/1994 rd). Kultur förstås som ett brett begrepp i bestämmelsen. Genom bestämmelsen tryggas och utvecklas inte enbart de språkliga rättigheterna utan också de samiska kulturformerna, bland annat samernas traditionella näringar, såsom renskötsel, fiske och jakt (RP 309/1993, s 69).

Den grundrättighet att utöva och upprätthålla sitt språk och sin kultur som tryggas för samerna såsom ett urfolk innefattar redan i sig en tanke om att samerna själva får bestämma om dessa frågor och styra den framtida utvecklingen beträffande dem (RP 248/1994 rd). Bestämmelsen i 17 § 3 mom. i grundlagen ålägger det allmänna att även trygga de i momentet avsedda gruppernas rätt att utveckla sitt språk och sin kultur. Därmed förutsätter det faktiska förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna även aktiva åtgärder från det allmännas sida (RP 309/1993 rd).

Sametingslagen

Enligt sametingslagen (974/1995) väljer samerna bland sig ett sameting som har till uppgift att sköta de ärenden som gäller samernas språk och kultur samt deras ställning som urfolk. Lagen innehåller bestämmelser om val till sametinget, sametingets sammansättning, uppgifter och behörighet samt sametingets mandattid, organ och verksamhet. I lagen finns också bestämmelser om definitionen av en same som är röstberättigad i valet till sametinget, samernas hembygdsområde och myndigheternas skyldighet att förhandla med sametinget. Lagen innehåller dessutom särskilda bestämmelser om till exempel sametingets personal, ändringssökande i sametingets beslut samt bokföring och revision.

Närmare bestämmelser än de som finns i lagen finns i förordningen om sametinget (1727/1995) och justitieministeriets förordning om förfarandet vid val till sametinget (965/2006). Sametinget godkände en arbetsordning för sin verksamhet den 28 februari 2006 och den ändrades senast den 19 februari 2019.

I sametingslagen avsedd same

Som en i lagen avsedd same betraktas 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, 2) han är efterkommande till en sådan person som har antecknats som en fjäll-, skogs- eller fiskelapp i jordeböckerna eller uppbörds- och mantalslängderna eller att 3) åtminstone någondera av hans föräldrar har antecknats eller hade kunnat antecknas som röstberättigad vid val av delegationen för sameärenden eller sametinget.

Personen ska således själv betrakta sig som same. Utöver detta subjektiva kriterium ska åtminstone ett objektiva kriterium som anges i punkten uppfyllas.

Enligt 1 punkten betraktas därmed en person som same om han själv eller åtminstone någon av hans föräldrar eller far- eller morföräldrar har lärt sig samiska som första språk. Som ett primärt bevis på språkkunskap betraktas den folkräkning som nordiska samerådets finska sektion genomförde 1962, enligt vilken en persons språk är antingen nordsamiska, enaresamiska eller skoltsamiska. Den förteckning som upprättades i samband med folkräkningen är dock inte fullständig. Därför kan en person också i övrigt konstateras ha lärt sig samiska som första språk (RP 248/1994 rd).

Enligt 2 punkten i paragrafen anses en person vara same oberoende av sitt språkliga ursprung, om personen är efterkommande till en sådan person som har antecknats som en fjäll-, skogs- eller fiskelapp i jordeböckerna eller uppbörds- och mantalslängderna. När lagen stiftades planerades det att de första myndighetsregistren som ska kunna beaktas vid tillämpningen av 2 punkten ska vara längderna från 1875. Avsikten var att föreskriva närmare om dem i förordning. Enligt motiveringen till den regeringsproposition som ledde till att lagen stiftades kan bevissvårigheterna 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). Riksdagens grundlagsutskott 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).

I 3 punkten anges som förutsättning att åtminstone någondera av personens föräldrar har antecknats eller hade kunnat antecknas som röstberättigad vid val av delegationen för sameärenden eller sametinget. När lagen stiftades ansågs det skäligt att ett barn till en person som betraktas som en same har rätt att identifiera sig med sina föräldrar (RP 248/1994 rd).

Definitionsbestämmelsen har i rättspraxis till en början tolkats med betoning på språket (HFD: 1999:55 och HFD:2003:61). Högsta förvaltningsdomstolen har senare med hänvisning till vad kommittén för övervakning av konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (FördrS 37/1970) (kommittén för avskaffande av rasdiskriminering) rekommenderar fäst mera vikt än tidigare vid hur en person själv identifierar sig och vid en helhetsbedömning som går tillbaka till vägande av olika synvinklar som stöder sig på de objektiva grunderna i definitionsbestämmelsen (HFD:2011:81). Ställningstaganden från kommittén för avskaffande av rasdiskriminering och hur dessa ändrats behandlas närmare i avsnitt 2, Den internationella utvecklingen. År 2015 beslutade högsta förvaltningsdomstolen att godkänna 93 personer i strid med sametingets standpunkt att det inte identifierar personerna som sina ledamöter.

År 2014 lämnades till riksdagen en regeringsproposition med förslag till lag om ändring av sametingslagen (RP 167/2014 rd). Den propositionen innehöll ett förslag till ändring av den så kallade definitionsbestämmelsen. Den propositionen behandlades i riksdagen under höstsessionen 2014, inbegripet grundlagsutskottets betänkande GrUB12/2014 rd, men regeringen drog bort propositionen i mars 2015. Orsaken till detta var att den föreslagna lagen höll på att ändras i riksdagen på ett sådant sätt att den inte längre kunde godkännas av sametinget.

Efter förhandlingar med sametinget tillsatte justitieministeriet i november 2017 en kommitté för revidering av sametingslagen med uppgift att bereda reformen av lagen. Kommitténs medlemmar var företrädare för sametinget och de olika regeringspartierna. Enligt kommitténs utkast till

proposition skulle det i lagen inte längre ha föreskrivits om vem som skulle betraktas som same, utan endast om förutsättningar för upptagande i sametingets vallängd. Den nya språkbaserade definitionen skulle ha trätt i kraft den 1 januari 2020. Propositionen om revidering av lagen hade dock inte förutsättningar att gå vidare till riksdagen, eftersom sametingets sammanträde förkastade förslaget den 24 september 2018. En av de viktigaste orsakerna till att förslaget förkastades var den föreslagna övergångsperioden, det vill säga att man i följande val fortfarande skulle haft möjlighet att bli upptagen i vallängden med stöd av 3 § 1 mom. 2 punkten i den gällande lagen och att den nya definitionen skulle ha tillämpats först vid valet år 2023.

Den 1 februari 2019 offentliggjorde Förenta nationernas (FN) kommitté för mänskliga rättigheter två avgöranden som rör Finland. Avgörandena gäller klagomål över upptagning i sametingets vallängd (CCPR/C/124/D/2668/2015 och CCPR/C/124/D/2950/2017). I avgörandena konstateras att Finland har brutit mot artikel 25 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen, FördrS 7—8/1976) (bland annat rätten att direkt eller genom fritt valda ombud delta i skötseln av allmänna angelägenheter och rätten att rösta och bli vald vid val) separat eller tillsammans med konventionens artikel 27 (minoriteters rättigheter) samt tolkat i ljuset av artikel 1 (folkens självbestämmanderätt). En närmare redogörelse för beslutens innehåll finns avsnittet om internationell utveckling i propositionen.

Sametinget har våren 2019 utifrån människorättskommitténs avgöranden upprättat en ansökan om återbrytande till högsta förvaltningsdomstolen. I sin ansökan begär sametinget att domstolen häver sitt beslut om upptagning i vallängden för de 97 personer som åren 2011 (4 personer) och 2015 (93 personer) genom domstolens beslut godkändes i vallängden i strid med sametingets valnämnds och styrelses ståndpunkt. Högsta förvaltningsdomstolen har inte före färdigställandet av denna proposition fattat beslut om de nämnda ansökningarna om återbrytande.

Val till sametinget

Valet till sametinget är ett direkt personval där de röstberättigade röstar direkt på enskilda kandidater. Sametingets ledamöter och ersättare väljs bland samerna genom val som grundar sig på allmän rösträtt. Bestämmelser om val finns i lagens 4 kap. (19—40 c §).

Val till sametinget förrättas vart fjärde år (19 §) och för valet utgör hela landet en valkrets (20 §). Enligt 14 § ska sametinget tillsätta en valnämnd för anordnandet av val till sameting. Enligt 28 § förrättas valet under en period om fyra veckor som börjar på måndagen den första hela veckan i september. Valet förrättas med anlitande av posten, men kan därutöver inom samernas hembygdsområde ordnas i form av röstning på valdagen, om valnämnden så beslutar. Valet ska kungöras offentligt.

Rösträtt vid val till sametinget har varje same oberoende av boningsort, om han senast på valförrättningens sista dag har fyllt 18 år och är finsk medborgare eller om han som utländsk medborgare har haft i lagen om hemkommun (201/1994) avsedd hemkommun i Finland vid den tidpunkt då begäran om upptagande i vallängden senast ska framföras (21 §). Inledandet av valet ska kungöras offentligt (22 a §).

Valnämnden ska upprätta en vallängd över de röstberättigade på basis av vallängden för föregående val och uppgifterna i befolkningsdatasystemet. Valnämnden behandlar begäran om upptagande i vallängden och anmälningar om avförande ur den i enlighet med 23 a §. I vallängden ska på begäran tas upp samer som inte är antecknade i den. Den som är antecknad i längden ska avföras ur den efter anmälan om att han eller hon inte längre önskar finnas upptagen i den, eller

när personen i fråga avlidit. Begäran och anmälan ska lämnas till valnämnden senast den 31 december året före valåret.

När vallängden upprättas kan valnämnden på eget initiativ beakta sådana barn till de röstberättigade i vallängden som sedan föregående val uppnått rösträttsåldern och sådana barn som senast den tidpunkt som anges i 21 § kommer att uppnå rösträttsåldern. Dessa personer kan dock tas upp i vallängden först efter att de skriftligen anmält till valnämnden att de betraktar sig som *samer* enligt sametingslagen.

Valnämnden fastställer och undertecknar vallängden senast den sista februari under valåret.

Bestämmelser om sökande av ändring i ett ärende som gäller anteckning i vallängden finns i 26 §. Enligt den paragrafen kan den som anser att han obehörigen har utelämnats ur vallängden eller att en anteckning om honom i vallängden är felaktig skriftligen yrka rättelse hos valnämnden. Den som är missnöjd med valnämndens beslut kan föra sin omprövningsbegäran till sameetingets styrelse för avgörande. Enligt 26 b § får besvär över styrelsens beslut anföras av en part hos högsta förvaltningsdomstolen.

I 26 a § föreskrivs det om självrättelse. Om valnämnden anser att en person orättmätigt har utelämnats ur vallängden eller orättmätigt upptagits i den eller att en anteckning om honom i vallängden är felaktig, har valnämnden enligt paragrafen på tjänstens vägnar rätt att införa personen i fråga i vallängden eller avföra honom ur den eller rätta den felaktiga anteckningen. Ändringarna ska göras senast två månader innan valförrättningen inleds. Enligt 26 b § får besvär över valnämndens beslut anföras av en part hos högsta förvaltningsdomstolen inom 14 dagar från den dag då parten delgetts beslutet.

2 Den internationella utvecklingen

Allmänt

Grunden för samernas rättigheter är deras grundlagsenliga ställning som urfolk. Dessutom omfattas samerna också av minoritetsrättigheter samt allmänna rättigheter som gäller alla medborgare. Samernas grundlagsenliga ställning som enda urfolk i landet och folkets samhälleliga rättigheter får sitt innehåll från rättigheter som framgår av internationella överenskommelser. Den grundrättighet att utöva och upprätthålla sitt språk och sin kultur som tryggas för samerna såsom ett urfolk innefattar redan i sig en tanke om att samerna själva får bestämma om dessa frågor och styra den framtida utvecklingen beträffande dem. Den folkrättsliga utveckling som gäller urfolk har framskridit betydligt sedan sametingslagen trädde i kraft bland annat så att den allt mer betonar folkens självbestämmanderätt.

Definitionen av same

I folkrätten finns inga definitioner på urfolk. Exempelvis Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 169 om urfolk och stamfolk definierar endast på vilka grupper konventionen ska tillämpas. Den internationellt mest citerade definitionen på en person som hör till ett urfolk är ett begrepp som myntats av Jose R. Martinez Cobo, specialrapportör i en underkommitté till kommissionen för mänskliga rättigheter som behandlat förebyggande av diskriminering och skydd av minoriteter och var föregångaren till FN:s råd för mänskliga rättigheter. Enligt begreppet hör en person genom självidentifikation (gruppmedvetenhet) till urbefolkningen, om personen erkänns och accepteras av denna urbefolkning som en av dess medlemmar (gruppgodkännande) (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7 and Add. 1—4).

Den folkrättsliga utvecklingen betonar mer än tidigare urfolkens rätt att besluta om vem som hör till dem, det vill säga det så kallade gruppgodkännandet vid sidan av självidentifikation. Även grundlagsutskottet har konstaterat att i den internationella rätten betonas i fråga om ursprungsfolk förutom självidentifikationen även att gruppen måste godkänna personen som medlem (GrUB 13/2014 rd).

I anknytning till individens självidentifikation har FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering gett den allmänna rekommendationen nr 8, enligt vilken identifieringen av en person som medlem av en grupp ska bygga på att han eller hon identifierar sig med denna grupp, såvida inte motsatsen framgår (General Recommendation VIII, Identification with a particular racial or ethnic group (Art. 1, par. 1 & 4), 22.8.1990, A/45/18). Kommittén har 2003 och 2009 upprepade gånger rekommenderat att Finland vid tillämpningen av 3 § i lagen bör lägga större vikt vid hur en person själv identifierar sig.

År 2012 lyfte FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering också fram betydelsen av samernas gruppgodkännande. Kommittén rekommenderade att Finland vid revideringen av sametingslagen stärker sametingets beslutanderätt i ärenden som gäller den kulturella autonomi på områden som traditionellt bebos av samer (CERD/C/FIN/CO/20—22, punkt 12). Kommittén upprepade i sina slutsatser till Finland 2017 sin rekommendation att när det fastställs vem som har rösträtt vid val till sametinget ska konventionsstaten fästa tillbörlig vikt vid samernas självbestämmanderätt, som anknyter till deras ställning i Finland, deras rätt att själva bestämma om sitt medlemskap och deras rätt att inte underkastas tvångsassimilering (CERD/C/FIN/CO/23, punkt 15).

Den rådgivande kommittén för Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter uttalade 2001 som sin ståndpunkt att definitionsfrågan bör prioriteras och att det i den genom tillbörligt hörande av samerna bör strävas efter att få till stånd en lösning som främjar samernas möjlighet att bevara och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna i sin identitet. År 2006 gav kommittén uppmaningen att frågan bör fortsätta behandlas tillsammans med sametinget samtidigt som man kommer ihåg att sametinget har sagt att det kommer att förespråka en definition som i högre grad än tidigare bygger på språkliga grunder. I samband med detta gav kommittén också uppmaningen att man bör överväga om det är tillfredsställande att vissa av definitionens nyckelfrågor enbart är beroende av ett domstolsavgörande. Kommittén återkom till denna fråga 2010 och gav rådet att man bör fundera över om rättssäkerheten möjligen äventyras på grund av en definition som enbart grundar sig på ett domstolsavgörande.

I den förklarande promemorian till Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter står det att en person som hör till en nationell minoritet har rätt att fritt välja om han eller hon behandlas som tillhörande minoriteten eller ej, men det preciseras att detta inte ska förstås som att personen har rätt att godtyckligt välja om han eller hon hör till en minoritet, utan personens subjektiva val hör oskiljaktigt samman med objektiva kriterier som är relevanta för personens identitet (artikel 3).

Enligt artikel 8.1 i FN:s deklaration om urfolkens rättigheter (A/RES/61/295) har urfolk och urfolksindivider rätt att inte underkastas tvångsassimilering eller utplåning av sin kultur. Enligt artikel 9 i deklarationen har urfolk och urfolksindivider rätt att tillhöra ett urfolkssamhälle eller en urfolksnation i enlighet med traditionerna och sedvänjorna i urfolkssamhället eller urfolksnationen i fråga. Utövandet av denna rätt får inte leda till diskriminering av något slag. Enligt artikel 33 i deklarationen har urfolken rätt att bestämma sin egen identitet och tillhörighet i enlighet med sina sedvänjor och traditioner samt rätt att enligt sina egna förfaranden bestämma formerna för sina institutioner och vilka som får tillhöra dem. Mot bakgrunden av de beslut som

fattats av FN:s människorättskommitté begränsas gruppens beslutanderätt av behovet att visa på ett objektivt och skäligt berättigande för en begränsning av individens rättigheter samt nödvändigheten av en begränsning med tanke på hela gruppens välbefinnande och livsduglighet.

Ett preliminärt förhandlingsresultat om nordiska samekonventionen uppnåddes mellan Norge, Sverige och Finland i december 2016 och ordförandena för staternas förhandlingsdelegationer paraferade avtalstexten 13.1.2017. I juni 2018 förelade Samiska parlamentariska rådet de tre regeringarna ett förslag till vissa ändringar i avtalstexten.

I den artikel i den nordiska samekonventionen som gäller röstlängden definieras vem som har rätt att bli upptagen i sametingets röstlängd, det vill säga vem som har rätt att rösta i val till sametinget. I artikeln är det alltså inte fråga om en så kallad definition av same, och den definierar inte personer som berörs av konventionen i sin helhet. Artikeln innehåller både subjektiva och objektiva kriterier.

Artikel 13 i den paraferade nordiska samekonventionen innehåller följande bestämmelse om sametingets röstlängd: ”En person som anser sig vara same och a) har samiska som hemspråk, eller b) har en förälder, en far- eller morförälder eller en förälder till en far- eller morförälder som har haft samiska som hemspråk, eller c) har en förälder som är eller har varit upptagen i Sametingets röstlängd, ska ha rätt att, om övriga krav såsom ålder, medborgarskap och folkbokföring är uppfyllda, bli införda i Sametingets röstlängd i Finland, Norge eller Sverige. Sametingen kan samarbeta om implementeringen av ovanstående bestämmelse i enlighet med nationell lagstiftning.” Artikeln motsvarar till stor del Norges gällande lagstiftning om upptagande i röstlängden. Sveriges och Norges bestämmelser om vallängd är språkbaserade.

FN:s människorättskommittés avgöranden

Den 1 februari 2019 offentliggjorde FN:s människorättskommitté två avgöranden som rör Finland. Avgörandena gällde klagomål över upptagning i sametingets vallängd.

I fallen var det fråga om beslut som högsta förvaltningsdomstolens meddelade år 2011 och 2015 genom vilka högsta förvaltningsdomstolen godkände 97 sådana personer i sametingets vallängd vars ansökan sametingets egna organ hade avslagit.

Människorättskommittén ansåg att högsta förvaltningsdomstolens beslut har påverkat både de klagandes och samesamfundets rätt att delta i val till den institution som konventionsstaten har avsett ska trygga samernas faktiska interna självbestämmanderätt och det samiska urfolkets rätt till eget språk och egen kultur. Kommittén ansåg också att högsta förvaltningsdomstolen inte har grundat sin tolkning på skäliga och objektiva kriterier.

På dessa grunder ansåg kommittén att de fakta som lagts fram utgör en kränkning av rättigheterna för den klagande vad gäller artikel 25 i MP-konventionen (bland annat valrättigheter), både separat och tillsammans med konventionens artikel 27 (minoriteters rättigheter) och tolkat i ljuset av artikel 1. I sina avgöranden betonar kommittén samernas självbestämmanderätt med tanke på deras ställning och medlemskap i samesamfundet.

Kommittén ansåg att Finland bör bedöma definitionen av same på nytt för att säkerställa att förutsättningarna för rösträtt i val till sametinget fastställs och tillämpas med respekt för samernas rätt att utöva intern självbestämmanderätt i enlighet med artiklarna 25 och 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Dessutom konstaterar kommittén att Finland bör

vidta alla behövliga åtgärder för att hindra motsvarande rättskränkningar i fortsättningen. Finland ska rapportera om de åtgärder som vidtagits till följd av avgörandena till kommittén inom sex månader.

3 Bedömning av nuläget

Definitionen av same och förrättning av val till sametinget år 2019

I FN:s människorättskommittés avgöranden och även mer generellt i senare tids utveckling inom folkrätten framhävs starkt samernas rätt att själva fastställa vem som hör till gruppen. Där motiveras behovet av att säkerställa att definitionsbestämmelsen i 3 § står i samklang med den internationella rätten i frågan. Med anledning av FN:s människorättskommittés avgöranden är det också motiverat att tillsammans med sametinget bedöma eventuella andra absolut nödvändiga ändringsbehov i bestämmelserna om val till sametinget.

Sametinget begärde med anledning av FN:s människorättskommittés avgöranden förhandlingar med justitieministeriet och utrikesministeriet. Förhandlingarna ordnades den 13 maj 2019 med justitieministeriet, som svarar för sametingslagen och därigenom för den nationella beredning som görs med anledning av avgörandena. Vid förhandlingarna ansåg Sametingets företrädare att förhindrandet av motsvarande rättskränkningar förutsätter att 3 § ändras innan nästa val ordnas och att sametingsvalet därför senareläggs. Sametingets förslag baserade sig på initiativ och budskap från samesamfund. I bakgrunden till det förslag om senareläggning av valet som sametingets företrädare lade fram är också oro för att man i 2019 års val med stöd av den gällande lagen godkänner fler personer i vallängden i strid med sametingets ståndpunkt.

De som framförde det andra klagomålet föreslog i sin skrivelse 25.2.2019 också att valet senareläggs med ett år och frågan diskuterades vid mötet med justitieministeriet den 4 april 2019. Dessutom föreslog flera sameföreningar (Suomen Saamelaisnuoret ry, Samerådet, Anára Sámi-searvi ry, Kulttuuriyhdistys Aanaar sámmiliih ry, Oulu Sámit ry, Vuohču Sámiid searvi ry, Sámi Siida ry) samt skolternas byastämman den 20 maj 2019 att sametingsvalet senareläggs och sametingslagen revideras.

Enligt de gällande bestämmelserna i sametingslagen ska val till sametinget ordnas i september 2019. Valförfarandet inleddes med kungörelser i november 2018. Vallängden sammanställs utifrån det föregående valets vallängd och befolkningsdatasystemet. Dessutom ska i vallängden på begäran tas upp röstberättigade sameer som inte är antecknade i den. Begäranden om upptagning i vallängden för 2019 års val skulle vara inlämnade senast den 31 december 2018. Den här gången kom det in 555 stycken ansökningar om antecknande i vallängden. Valnämnden godkände 212 av ansökningarna och fastställde i februari 2019 en vallängd som varit framlagd på det sätt som avses i lagen.

Begäran om omprövning med anledning av ett avslagsbeslut gällande upptagning i vallängden eller en felaktig anteckning i vallängden kunde framställas hos valnämnden senast den 12 april 2019. Det kom in 280 omprövningsbegäranden. Den som är missnöjd med valnämndens beslut kan föra sin omprövningsbegäran till sametingets styrelse för behandling. Ärendet får överklagas vidare hos högsta förvaltningsdomstolen.

I ovannämnda FN:s människorättskommittés avgöranden har det konstaterats att MP-konventionen har kränkts. Om valet förrättas med stöd av gällande lagstiftning, finns det stor risk för att kränkningen upprepas. Därför är det motiverat att utfärda de lagändringar som behövs innan sametingsvalet förrättas.

FN:s människorättskommittés avgöranden offentliggjordes den 1 februari 2019, mot slutet av riksdagens valperiod. Eftersom nästa val till sametinget ska förrättas i september 2019 och valförfarandet inleddes redan i november 2018, är det inte möjligt att på nytt bedöma och vid behov revidera lagstiftningen om definitionen av same, som ligger i bakgrunden till rösträtten, innan nästa val förrättas utan att tidpunkten för valet ändras.

4 Föreslagna ändringar

Propositionen har som mål är att ändra tidpunkten för valet till sametinget i den mån som krävs för att det ska vara möjligt att före nästa val bereda, behandla och genomföra de lagändringar som anses motiverade med anledning av FN:s människorättskommittés avgöranden. Vid dimensioneringen av den nya tidpunkten för valet och förlängningen av sametingets mandattid har strävan varit att tidsperioden är så kort som möjligt.

Det är inte tillräckligt att senarelägga valet med ett år, eftersom den nya lagstiftningen då måste vara i kraft redan i mitten av november 2019, när valförfarandet börjar. I praktiken är det inte möjligt att nämnvärt förkorta tiden för valförfarandet. Vid valet år 2015 meddelades högsta förvaltningsdomstolens beslut först den sista veckan av valet, med andra ord har förfarandet för omprövningsbegäran och överklagande i praktiken visat sig vara mycket snävt.

Med tanke på beredningen och behandlingen av eventuella lagändringar kan valet ordnas tidigast om ett och ett halvt år. När den nya tidpunkten för valet bestäms, måste man dock ta hänsyn till att det måste finnas tillräckligt mycket tid för genomförande av eventuella lagändringar. Om 3 § ändras innan valet förrättas, behöver de som vill bli upptagna i vallängden mer tid än normalt för att samla ihop dokument. Det är möjligt med förseningar i beredningen och behandlingen av lagändringar, och det är bra att reservera en viss tid för detta också.

Om valet förrättas om två år, det vill säga i september 2021, blir det möjligt att ordna valet till sametinget vid dess normala tidpunkt i september. Det har bedömts att höstperioden är den bästa tidpunkten för valet med tanke på idkandet av de traditionella samiska näringar som hör till det samiska levnadssättet, eftersom arbete i samband med sådana näringar kan minska röstningsaktiviteten under vårvintern eller våren.

Av de skäl som anges ovan föreslås det att valet till sametinget ordnas två år senare än vanligt, i september år 2021. På grund av att valtidspunkten ändras föreslås det att mandattiden för de sittande ledamöterna och ersättarna i sametinget på motsvarande sätt förlängs med två år.

I lagen föreslås en ny 19 a § som gäller ändring av tidpunkten för valet. Det föreslås att det i den första meningen i momentet föreskrivs att det val som följer på 2015 års val till sametinget ska förrättas år 2021. Bestämmelsen utgör ett engångsundantag från 19 §, enligt vilken val till sametinget förrättas vart fjärde år. På grund av ändringen av valtidspunkten föreslås att det i andra meningen i momentet föreskrivs att mandattiden för det sameting som tillsattes utifrån resultatet i det val som förrättades år 2015 med avvikelser från 10 § 1 mom. fortsätter till utgången av 2021. Enligt 10 § 1 mom. i lagen är mandattiden för sametinget fyra kalenderår.

Om tidpunkten för sametingsvalet ändras på det sätt som föreslås i propositionen, kommer underlaget för vallängden för det val som förrättas år 2021 med stöd av 23 § 1 mom. i sametingslagen att vara vallängden för det föregående valet, det vill säga det val som förrättades år 2015, om inte något annat föreskrivs senare. Detta innebär samtidigt också att vallängden för det val som uteblir år 2019 blir betydelselös. Propositionen har inte konsekvenser för behandlingen av

de ansökningar om återbrytande gällande beslut som fattats år 2011 och 2015 som är anhängiga i högsta förvaltningsdomstolen.

5 Propositionens konsekvenser

Ändringen av valtidpunkten kan anses trygga samernas rättigheter som urfolk, eftersom ändringen har som mål att säkerställa att sametingslagen och dess tolkning står i samklang med Finlands folkrättsliga förpliktelser. Det måste också tas hänsyn till att initiativet till ändringen av valtidpunkten togs av sametingets företrädare, vilka har motiverat förslaget med samesamfundens starka uppfattning i frågan.

Förlängningen av självstyrelseorganets mandattid har konsekvenser med tanke på realiseringen av självstyrelsen och tillgodoseendet av rättigheterna för dem som har rätt att rösta i sametingsvalet. Legitimiteten för ett organ som utsetts genom val kan i viss mån lida av en mandattid som är avsevärt mycket längre än i vanliga fall. Å andra sidan ska det beaktas att sametingets legitimitet bland samerna också kan lida avsevärt på grund av att 2019 års val skulle förrättas och att Finland eventuellt på nytt skulle anses ha kränkt MP-konventionen. Flera av samernas organisationer har åberopat att valet ska senareläggas.

Ändringen av valtidpunkten har konsekvenser med tanke på sametingets ledamöter och ersättare. Konsekvenserna kan dock betraktas som tämligen små, eftersom ledamöterna och ersättarna i sametinget har rätt att på begäran få avsked från uppdraget. Om det är många som begär avsked, kan också detta påverka organets legitimitet.

Ändringen av valtidpunkten med två år innebär att tidtabellen för sametingsvalet i Finland kommer att ligga närmare tidtabellerna för sametingsvalen i Sverige och Norge. Både i Norge och i Sverige förrättas nästa val till sameting år 2021. Detta har en positiv inverkan på strävan att harmonisera valtidtabellerna och på så sätt stärka det gränsöverskridande samarbetet bland samerna.

I planen för de offentliga finanserna har det för sametingsvalet år 2023 reserverats 250 000 euro för år 2022 och 550 000 euro för år 2023, sammanlagt 800 000 euro. En ändring av valtidpunkten med två år innebär att motsvarande anslag bör reserveras redan för åren 2020 och 2021. Uteblivandet av valet år 2019 sparar i viss mån medel som reserverats för förrättandet av valet. Valförberedelserna har kommit långt och den största delen av kostnaderna har redan hunnit uppstå. Det uppskattas att besparingen i fråga om direkta kostnader för förrättning av valet (kunskapsrelater på hösten, postning, tillfällig personal, möteskostnader) uppgår till cirka 165 000 euro.

6 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid justitieministeriet. Sametingets företrädare föreslog vid mötet den 13 maj 2019 att tidpunkten för valet ändras. I regeringsprogrammet för statsminister Antti Rinnes regering har det fastställts att frågan om sametingsvalets tidpunkt ska utredas med snabb tidtabell.

Utkastet till regeringsproposition skickades den 4 juni 2019 till behandling i sametinget. Om propositionen fördes den 5 juni 2019 förhandlingar i enlighet med 9 §. Där rådde det enighet om propositionens centrala innehåll. Sametingets sammanträde beslutade den 18 juni 2019 föreslå statsrådet att statsrådet till Finlands riksdag förelägger ett lagförslag som ska behandlas i brådskande ordning. Genom lagförslaget ska bestämmelserna om val till sametinget ändras så att nästa sametingsval skjuts upp för så lång tid som behövs för att ändra 3 § i sametingslagen.

Sametingslagen har traditionellt beretts i samverkan med sametinget och med dess godkännande.

Ett diskussionsmöte i frågan ordnades den 6 juni 2019. Inbjudan till diskussionsmötet och som bilaga till den en promemoria som gällde FN:s människorättskommittés avgöranden samt valtidpunkten skickades den 3 juni 2019 till sammanlagt 34 aktörer (centrala myndigheter, organisationer, sametinget och Skolternas byastämma). Av dem deltog 21 aktörer i diskussionsmötet och en aktör skickade ett skriftligt utlåtande. I diskussionsmötet deltog också en organisation utöver dem som ursprungligen blev inbjudna samt enskilda personer, som hade fått inbjudan genom sametinget eller någon av föreningarna.

Av dem som deltog i diskussionsmötet understödde företrädare för Sámi Árvvut ry, Suomen saamelaisnuoret ry, Johtti Sápmelaččat rs, Saamelaisten ihmisoikeusjärjestö Alva ry, SámiSoster ry, Suomen porosaamelaiset ry, Oulu Sámit ry samt Samerådets direktion förslaget om ändring av tidpunkten för valet. Skolternas byastämma meddelade skriftligt att de understöder förslaget. Företrädaren för Kulttuuriyhdistys Aanaar sámmiliih ry ansåg att förslaget var bra. Omständigheter som talar för en ändring av valtidpunkten ansågs vara att ett urfolks självbestämmanderätt samt FN:s människorättskommittés avgöranden bör respekteras. Förhindrandet av motsvarande rättskränkningar i framtiden förutsätter att sametingslagen ändras före nästa val, vilket också är viktigt med tanke på sametingets legitimitet. Ändringen av valtidpunkten medför att tidpunkterna för val till sametinget blir enhetligare i de berörda nordiska länderna.

Inarinsaamelaiset ry, Inarinmaan Lapinkyläyhdistys ry och Metsä-, kalastaja- ja tunturisaamelaiset ry motsatte sig ändringen av valtidpunkten och konstaterade att det inte finns någon verklig grund för senareläggningen av valet och att människorättskommitténs avgöranden inte är rättsligt bindande. Enligt dem representerar klagomålen till människorättskommittén inte samtliga samers ståndpunkt. Ändringen av valtidpunkten skulle utgöra en kränkning mot demokratin. Självbestämmanderätten tolkas för snävt och alla samer ska behandlas lika. Högsta förvaltningsdomstolens avgörande om sametingets ansökan om återbrytande kommer att klarlägga situationen. Behandlingen av frågan i FN:s människorättskommitté, sametinget och justitieministeriet kritiserades i dessa anföranden. Peltojärven saamelaiset ry motsatte sig senareläggningen av valet skriftligt med en liknande motivering.

Övriga organisationer och myndigheter som deltog i diskussionsmötet tog inte ställning till tidpunkten för valet. Under diskussionsmötet och under samma dag skickade flera enskilda personer sin uppfattning om frågan per e-post. De motsatte sig huvudsakligen ändringen av valtidpunkten.

På grund av ärendets brådskande natur ordnades det inte någon remissrunda i ärendet.

7 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2019.

Förrättningen av sametingsvalet i september 2019 med stöd av den gällande lagen skulle börja med kungörelser i mitten av augusti. Med tanke på ändringen av valtidpunkten måste lagändringen vara i kraft före det.

8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna rätt att som urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Genom denna bestämmelse i grundlagen tryggas bland annat sådana traditionella näringar, såsom renskötsel, fiske och jakt som hör till samernas kulturformer (RP 309/1993 rd, s. 69/II; GrUU 32/2010 rd). Enligt 121 § 4 mom. i grundlagen har samerna inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms genom lag. Syftet med den senare bestämmelsen har varit att för samerna skapa en sådan administrativ-politisk ställning att de därigenom har möjlighet att påverka när beslut fattas i frågor som rör det samiska språket och den samiska kulturen samt samernas ställning som urfolk.

Närmare bestämmelser om samernas språkliga och kulturella autonomi finns i sametingslagen, som trädde i kraft år 1996. För skötseln av ärenden som hör till autonomin väljer samerna bland sig ett sameting. Sametinget har till uppgift att sköta de ärenden som gäller samernas språk och kultur samt deras ställning som urfolk.

Bestämmelser om tidpunkten för förrättning av val till sametinget och om ändring av valtidpunkten kan med tanke på det lagförbehåll som ingår i 121 § i grundlagen utfärdas i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att bestämmelserna inte äventyrar de kulturella eller språkliga rättigheter eller den självstyrelse som samerna tryggats i grundlagen. När den nämnda bestämmelsen utfärdades ansåg grundlagsutskottet att den till alla delar medger att samerna såsom ett urfolk ska tillförsäkras kulturell autonomi genom lag (GrUB 17/1994 rd, s. 1). Bestämmelser om val till sametinget och sametingets mandattid finns i sametingslagen.

Föreliggande proposition syftar inte till att inskränka samernas kulturella eller språkliga rättigheter eller deras rätt till självstyrelse i dessa frågor, utan tvärtom att säkerställa att samerna i verkligheten och genuint kan utöva den självstyrelse som hör till dem på ett sätt som står i samklang med internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter, speciellt MP-konventionen och dess tolkningspraxis. De två avgöranden som FN:s människorättskommitté lämnade i februari 2019 förutsätter att Finland bedömer 3 § i sametingslagen på nytt för att säkerställa att förutsättningarna för rösträtt i val till sametinget fastställs och tillämpas med respekt för samernas rätt att utöva intern självbestämmanderätt i enlighet med artiklarna 25 och 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Finland har enligt kommitténs tolkning även en skyldighet att hindra uppkomsten av motsvarande kränkningar.

De i propositionen föreslagna bestämmelserna om ändring av valtidpunkten gör det möjligt att bedöma, bereda och genomföra ändringsbehoven i fråga om definitionen av same i sametingslagen innan nästa sametingsval förrättas.

I samband med senareläggningen av kommunalvalet ansåg grundlagsutskottet att ändringen av sittande kommunfullmäktiges mandattid med fem månader som en engångsföreteelse som bygger på en bestående ändring av valtidtabellen inte utgjorde något problem ur den synvinkeln att

det anses vara vedertaget att kommuninvånarnas grundlagsfästa självstyrelse inbegriper kommuninvånarnas rätt att själva välja sina förvaltningsorgan (GrUU 63/2014 rd). Även i uppskjutandet av sametingsvalet är det fråga om en engångsföreteelse som uttryckligen syftar till att trygga samernas självstyrelse genom att möjliggöra en tillräcklig tid för en tillbörlig omvärdering av definitionen på same, som utgör grunden för rösträtten och valbarheten. Det ska även beaktas att initiativet till ändring av valtidpunkten har tagits av sametingets företrädare. Sametingets sammanträde beslutade den 18 juni 2019 föreslå statsrådet att valet till sametinget skjuts upp.

I propositionen föreslås det att förrättningen av sametingsvalet skjuts upp med två år, av vilket det följer ett behov att fortsätta det sittande sametingets mandattid på motsvarande sätt. Uppskjutningen är avsevärt lång, med tanke på att val normalt förrättas med fyra års mellanrum. Med beaktande av att det sannolikt bör reserveras tillräckligt med tid för beredningen och genomförandet av behövliga ändringar i lagstiftningen och med tanke på att förberedelserna för valet måste inledas ungefär tio månader innan valet förrättas, för att säkerställa tillräcklig tid för förfarandet för ändringssökande, räcker det inte att valet skjuts upp till exempel med ett år. Grundlagsutskottet har ansett att lagakraftvunna beslut om rösträtt är en acceptabel grund för att det allt som allt lämnas tillräckligt med tid för förrättningen av valet (GrUB 6/2002 rd). Med tanke på samernas traditionella näringar som hör till det samiska levnadssättet är det mest ändamålsenligt att förrätta nästa val i september, på samma sätt som i nuläget. Av ovannämnda skäl föreslås det i propositionen att nästa sametingsval förrättas i september 2021.

Innebörden av en eventuell ändring av valtidpunkten bör också bedömas med tanke på den rättsliga ställningen för ledamöterna och ersättarna i sametinget, eftersom de i princip har förbundit sig till en valperiod på fyra år. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om kommunalval att den rättsliga ställningen för förtroendevalda i samband med senareläggningen av valet garanterades genom att lagförslaget gav förtroendevalda rätt att lämna sitt uppdrag när fyraårsperioden löper ut (GrUU 63/2014 rd). Med tanke på detta är det viktigt att det i 10 § i sametingslagen redan nu finns bestämmelser om beviljande av avsked till ledamöter eller ersättare i sametinget på deras begäran.

De vallängder som upprättas för sametingsval är valspecifika. Med stöd av 23 § 1 mom. i sametingslagen upprättas varje vallängd på basis av vallängden för föregående val. Om tidpunkten för sametingsvalet ändras på det sätt som föreslås i propositionen, kommer underlaget för vallängden för det val som ska förrättas år 2021 att vara vallängden för det val som förrättades år 2015, om inte något annat föreskrivs senare.

Det som konstateras ovan innebär samtidigt också att den vallängd som upprättats för det val som uteblir år 2019 förlorar sin betydelse. När propositionen lämnas finns det anhängiga omprövnings- och besvärsförfaranden som gäller antecknande i den aktuella vallängden. De organ som behandlar omprövningsbegäranden, liksom också högsta förvaltningsdomstolen, som är besvärsgöraren, kan enligt prövning anse att de anhängiga ärenden om ändringssökande som gäller upptagning i vallängden för 2019 års val, som uteblir, har förfallit när det lagförslag som ingår i denna proposition blivit godkänt och stadfäst.

Denna proposition har inte heller inverkan på de anhängiga ansökningar om återbrytande som gäller upptagning i vallängderna för åren 2011 och 2015. Högsta förvaltningsdomstolens kommande avgöranden i de aktuella ärendena om återbrytande kommer att kunna beaktas när vallängden för 2021 års val upprättas, där underlaget alltså kommer att vara den vallängd som upprättades för 2015 års val.

En situation där valet ställs in efter att vallängden upprättats är ovanlig. Upprättandet av vallängden kan ha väckt förväntningar med tanke på kommande rösträtt i sametingsvalet. Det kan också finnas förväntningar som gäller möjligheten att överklaga avslagsbeslut. Upprättandet av vallängden har dock framför allt karaktären av en valförberedelse för det aktuella valet. Därför anses det att vallängden förlorar sin betydelse inte kränka rättigheterna för dem som upptagits i vallängden. Det är möjligt att ansöka om upptagning i vallängden genom motsvarande förfarande före valet år 2021.

Enligt regeringens uppfattning kan propositionen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av sametingslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till sametingslagen (974/1995) en ny 19 a § som följer:

19 a §

Ändring av valtidpunkten

Med avvikelse från 19 § ska det val som följer på 2015 års val till sametinget förrättas år 2021. Mandattiden för det sameting som tillsattes utifrån resultatet i det val som förrättades år 2015 fortsätter med avvikelse från 10 §:n 1 mom. till utgången av 2021.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 27 juni 2019

Statsminister

Antti Rinne

Justitieminister Anna-Maja Henriksson