

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 14/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till godkännande av gränsälvsoverenskommelsen mellan Finland och Sverige och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till området för lagstiftningen, om tillämpning av överenskommelsen och om upphävande av vissa lagar

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 december 2009 en proposition med förslag till godkännande av gränsälvsoverenskommelsen mellan Finland och Sverige och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till området för lagstiftningen, om tillämpning av överenskommelsen och om upphävande av vissa lagar (RP 264/2009 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Heidi Aliranta, jord- och skogsbruksministeriet
- rättschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Tapio Puurunen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- sametinget
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner gränsälvsoverenskommelsen mellan Finland och Sverige. Den nya överenskommelsen omfattar både vatten- och fiskeärenden och ersätter gränsälvsoverenskommelsen mellan länderna från 1971.

Fiskestadgan utgör en integrerad del av den nya gränsälvsoverenskommelsen. Den innehåller bestämmelser om bland annat fredningszo-

ner, fredningstider, minimimått samt fångstredskap och användningen av dem. Regeringarna eller de myndigheter som de utser kan gemensamt komma överens om att utfärda bestämmelser som avviker från bestämmelserna i fiskestadgan om fiskbeståndens situation tillåter eller kräver det. Dessa bestämmelser fastställs nationellt.

Överenskommelsen träder i kraft 30 dagar efter det att parterna har underrättat varandra om

att de nödvändiga konstitutionella kraven för överenskommelsens ikraftträdande har tillgodosetts.

I propositionen ingår ett lagförslag om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till området för lagstiftning och om bemyndigande att utfärda förordningar som avviker från fiskestadgan eller som kompletterar den. Lagen avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av republikens president samtidigt med överenskommelsen.

Gränsälvsoverenskommelsen plus den administrativa stadgan och fiskestadgan innehåller enligt propositionen en stor mängd bestämmelser som hör till området för lagstiftning och dessutom en bestämmelse som binder riksdagens budgetmakt. Därför kräver överenskommelsen riksdagens godkännande. Godkännandet behövs också för att vissa överenskommelser som riksdagen godkänt upphävs.

I motiven till lagstiftningsordning ger regeringen sin syn på hur fiskestadgans bestämmelser

om användningen av fiskerätten förhåller sig till grundlagens 15 § 1 mom. om egendomsskydd, 18 § 1 mom. om näringsfrihet, 17 § 3 mom. om samernas kulturella rättigheter och 20 § om den grundläggande rättigheten till miljön. Den rätt att överskrida riksgränsen som vissa bestämmelser ger svenska myndigheter bedöms utgående från grundlagens bestämmelser om statens suveränitet. Bestämmelserna om delegering av behörigheten att ingå överenskommelse speglas mot grundlagens bestämmelser om behörighet att ingå fördrag

Regeringen menar att överenskommelsen inte innehåller bestämmelser som gäller grundlagen på det sätt som avses i grundlagens 94 § 2 mom. eller 95 § 2 mom. och att den följaktligen kan godkännas med enkel majoritet och förslaget till lag om sättande i kraft av den i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftning eller annars har avsevärd betydelse eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Regeringen redogör utifrån grundlagsutskottets praxis korrekt och noggrant för ett flertal bestämmelser i gränsälvsoverenskommelsen och den administrativa stadga och fiskestadga som utgör en integrerad del av den med fokus lagd på om de hör till området för lagstiftning eller inte. Överenskommelser kräver riksdagens godkännande också av den anledningen att den utgör en förpliktelse som binder riksdagens budgetmakt.

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen ska riksdagen också godkänna uppsägningen av sådana

förpliktelser som avses i momentet. I och med att gränsälvsoverenskommelsen träder i kraft upphävs de i artikel 33 uppräknade överenskommelser som riksdagen godkänt. Till sina effekter kan ett sådant upphävande av en folkrättslig förpliktelse jämföras med uppsägning av en förpliktelse (GrUU 11/2003 rd, s. 2, GrUU 18/2002 rd, s. 2). Även av den anledningen kräver gränsälvsoverenskommelsen riksdagens godkännande.

Överenskommelsen och grundlagen

Inskränkningar i fiskerätten. Fiskestadgans 6—14 § innehåller en lång rad inskränkningar i den fiskerätt som ingår i äganderätten till vattenområdet och som åtnjuter det egendomsskydd som 15 § 1 mom. i grundlagen föreskriver (se GrUU 8/1996 rd, s. 1). Inskränkningarna i fiskerätten tangerar också näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. På grund av överenskom-

melsens geografiska räckvidd måste inskränkningarna även bedömas utifrån grundlagens 17 § 3 mom. om samernas rätt att som urfolk bevara och utveckla sin kultur. Bestämmelsen tryggar traditionella näringar som hör till samernas kulturformer, bl.a. fiske (GrUU 29/2004 rd, s. 2, RP 309/1993 rd, s. 69).

Fiskestadgan vill med inskränkningarna i fiskerätten trygga möjligheterna för de naturliga bestånden av lax och öring att fortplanta sig i Torne älv. Det finns med andra ord onekligen sådana godtagbara och tungt vägande skäl för inskränkning som är förankrade i grundlagens 20 § om miljöansvar. Inskränkningsfråga om fångstredskap, fiskesäsong och fredningstid samt minimimått och fångstkvalitetskrav används frekvent i fiskelagstiftningen för att skydda fiskstammar. Bestämmelserna är tillräckligt exakta och noga avgränsade. Utskottet anser att inskränkningarna inte är stängare än vad som nödvändigt krävs för att syftet att bevara fiskstammarna ska uppfyllas och att de följaktligen också är förenliga med proportionalitetsprincipen.

Jämlikhet. Enligt den föreslagna 4 § i ikraftträdandelagen får det genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om tillåtna tider enligt 11 § sjätte stycket i fiskestadgan för fiske med fasta redskap, om antalet redskap och om andra redskapsbegränsningar. Yrkesfiskare som avses i lagen om fiske får då ges högre prioritet än andra fiskare.

Att tillåta särbehandling av yrkesfiskare är ett nationellt beslut som inte direkt grundar sig på överenskommelsen. I ett sammanhang som detta kan tryggande av den i grundlagens 18 § 1 mom. förankrade rätten att idka näring anses som en godtagbar grund enligt 6 § 2 mom. i grundlagen att särbehandla olika grupper, menar utskottet. Förordningsutfärdarens prövningsrätt begränsas i bestämmelsen av skyldigheten att ta hänsyn till strävan att uppnå ett hållbart fiske och likabehandling av fiskare på den finska sidan av Bottniska vikens kustområde. Enligt utskottet är det också klart att jämlikhetsbestämmelserna i grundlagen direkt sätter gränser för innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyn-

diganden, i det fall att ett bemyndigande att utfärda förordning medger särbehandling. Det betyder t.ex. att man genom att prioritera yrkesfiskare inte på andra grunder kan frånta andra med rätt att fiska inom havsområdet möjligheten till fiske.

Delegering av behörigheten att ingå överenskommelse. Regeringarna eller den myndighet som respektive regering bestämmer får enligt 16 § i fiskestadgan gemensamt komma överens om från stadgan avvikande bestämmelser om tillåtna fisketider, fiskemetoder, tillåtna redskap, antal redskap eller andra tekniska regler samt vilka fångstplatser som ska omfattas av stadgan. Avstegen får avse såväl lindringar som åtstramningar. I det förstnämnda fallet är villkoret att beståndssituationen tillåter det, i det sistnämnda att det krävs med hänsyn till skyddet av fiskbestånden och säkrandet av en hållbar utveckling. Befogenheterna att göra avsteg är ytterligare bundna till syftet i fiskestadgans 1 §. Den överenskommelse som avses i paragrafen ingås enligt 3 § 2 mom. i förslaget till ikraftträdandelag av jord- och skogsbruksministeriet.

Att anvisa ett ministerium befogenheter att ingå överenskommelse utgör ett avsteg från 93 och 94 § i grundlagen, som föreskriver att det i första hand är republikens president som har rätt att ingå avtal och att riksdagen är med och godkänner internationella förpliktelser (GrUU 40/2000 rd, s. 2). Men grundlagsutskottet har i sin praxis inte ställt sig absolut avvisande till en sådan överföring av befogenheterna att ingå avtal. I de fallen har utskottet ställt vissa villkor för en sådan avtalsbefogenhet: bemyndigandet får inte vara obegränsat i relation till den bemyndigade och bemyndigandets innehåll, och dessutom ska det anges i bemyndigandet vilka myndigheter eller andra parter som avtal kan ingås med. Av grundlagens 94 § 1 mom. följer även att en myndighet inte genom en vanlig lag kan tilldelas befogenhet att ingå avtal i frågor som får beslutas bara med riksdagens samtycke (se GrUU 16/2004 rd, s. 4, GrUU 17/2004 rd, s. 3).

Den sammantagna regleringen i 16 § i fiskestadgan och 3 § i den föreslagna ikraftträ-

dandelagen innebär att ministeriet har relativt stora befogenheter att komma överens med den svenska parten om avvikelser särskilt från fiskestadgans 6—14 §. Men befogenheterna att ingå överenskommelse är trots allt begränsade genom att de är bundna till fiskestadgans syfte och beståndssituationen. Den befogenhet att ingå överenskommelse som getts ministeriet kan då i första hand gälla tekniska anpassningar och kompletteringar av bestämmelserna. I ett sammanhang som detta, där det också finns särskilda skäl för att flexibelt anpassa bestämmelserna i överenskommelsen efter den årliga beståndsvariationen, påverkar befogenhetsöverlåtelsen inte behandlingsordningen för överenskommelsen. Utskottet påpekar att kravet i 94 § 1 mom. att internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftning ska godkännas av riksdagen i sig begränsar jord- och skogsbruksutskottet befogenheter att ingå överenskommelse. Ministeriet kan således inte komma överens om t.ex. sådana ändringar i fiskestadgan som gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. I praktiken betyder detta att en överenskommelse enligt 16 § i fiskestadgan inte kan innehålla för individen helt nya eller avsevärt strängare begränsningar av fiskerätten än vad fiskestadgan föreskriver.

Utskottet har noterat bestämmelsen i 3 § 1 mom. i ikraftträdandelagen som säger att det genom förordning av republikens president får utfärdas bestämmelser som avviker från fiskestadgan för att sätta i kraft en överenskommelse enligt 16 §. Bestämmelsen är överflödig, eftersom det redan av grundlagen följer att överenskommelser som inte innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftning sätts i kraft genom en förordning av republikens president.

Ett normgivningsbemyndigande som finns inskrivet i grundlagen bör enligt utskottets mening inte upprepas i ikraftträdandelagen. Ett annat skäl till att slopa bestämmelsen är att den är onödigt restriktiv då den förefaller godkänna endast ett materiellt ikraftsättande för överenskommelser som avses i bestämmelsen.

Suveränitet. Svenska myndigheter får med stöd av artikel 6 i gränsälvsoverenskommelsen överskrida riksgränsen för att bistå finska myndigheter i översvämningsbekämpning. Enligt artikel 19 får en svensk myndighet eller domstol efter medgivande av och i samverkan med en finsk bevakningsmyndighet förrätta syn på finskt territorium för att bedöma de gränsöverskridande verkningarna. Dessutom tillåter 21 § i fiskestadgan svenska fiskeövervakare att som observatörer delta i övervakningen på den finska sidan. Det handlar om obetydliga arrangemang som inte innebär att befogenheter som får utövas självständigt anförtros en annan stats myndigheter. Med denna begränsning utgör befogenheterna inget problem med hänsyn till grundlagens suveränitetsbestämmelser (jfr t.ex. GrUU 1/2007 rd, s. 2—3, och GrUU 56/2006 rd, s. 3).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att gränsälvsoverenskommelsen mellan Finland och Sverige kräver riksdagens samtycke,

att beslut om detta ska fattas med enkel majoritet och

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 26 mars 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucélér /sv
Tuula Peltonen /sd

Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Johannes Koskinen /sd
Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.