

Jord- och skogsbruksutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om tidsbegränsat förbud mot laxfiske i Tana älvs vattendrag

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om tidsbegränsat förbud mot laxfiske i Tana älvs vattendrag (RP 56/2022 rd): Ärendet har remitterats till jord- och skogsbruksutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 27/2022 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Tapio Hakaste, jord- och skogsbruksministeriet
- specialsakkunnig Irena Pirhonen, jord- och skogsbruksministeriet.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- sametinget
- Naturresursinstitutet
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland
- Centralförbundet för Fiskerihushållning
- Outakosken osakaskunta
- Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf
- Tana älvs fiskeriområde
- Tenon kiinteistönomistajat ry
- Tenonlaakson yrittäjät ry
- Utsjoen kirkonkylän osakaskunta
- Vetsikon osakaskunta.

Betänkande JsUB 3/2022 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om tidsbegränsat förbud mot laxfiske i Tana älvs vattendrag. Syftet med propositionen är att stoppa den kraftiga försämringen av laxbestånden i Tana älv samt att skapa förutsättningar för att laxbestånden ska återhämta sig och nå en hållbar nivå.

Enligt den föreslagna lagen ska det vara förbjudet att fiska lax och använda redskap för laxfångst i Tana älvs vattendrag under en viss tid år 2022.

Lagen avses träda i kraft den 1 juni 2022.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med de ändringar som anges nedan.

Tana älv, som är gränsälv mellan Finland och Norge, är med sina sidovattendrag en av världens viktigaste älvar för atlantlaxens förökning, och regleringen av det gemensamma laxfisket har långa traditioner inom dess område. Enligt artikel 16.2 i fiskeavtalet mellan Finland och Norge ska parterna omedelbart begränsa eller stoppa fisket när vattenflödet eller andra särskilda omständigheter, såsom en väsentlig minskning i uppgången av lax, kräver det. Vid utvärderingen av nödvändigheten av åtgärder ska försiktighetsprincipen ges stor vikt. Såsom parter i fiskeavtalet har Finland och Norge kommit fram till att laxfiske förbjuds i Tana älvs vattendrag i båda staterna enligt nationell lagstiftning. Syftet med regeringens proposition är att stoppa den kraftiga försämringen av laxbestånden i Tana älv samt att skapa förutsättningar för att laxbestånden ska återhämta sig och nå en hållbar nivå. Därför föreslås det att laxfiske ska förbjudas mellan den 1 juni och den 31 december 2022. Från och med 2024 är det meningen att fisket i Tana älv ska regleras genom en ny fiskestadga som förhandlas fram mellan Finland och Norge. I den nya stadgan kan laxbeståndens nuvarande tillstånd beaktas bättre än i dag. Förhandlingarna om revideringen av fiskestadgan pågår för närvarande mellan Finland och Norge.

Den finsk-norska övervaknings- och forskningsgruppen för Tana älv har bedömt att laxbestånden i Tana älv i stor utsträckning har varit svaga under åtminstone de senaste 15 åren. Det gäller särskilt de största laxbestånden, dvs. laxbestånden i Tana älvs huvudfåra och de tre stora biälvarna Kárášjohka älv, Iešjohka älv och Enare älv. Dessa fyra laxbestånd utgör största delen av laxmängden i hela Tana älvs vattendrag, dvs. cirka 80 procent av det uppskattade målet för lekbeståndet i hela vattendraget. Den uppskattade mängden lax till havs före kustfisket och före älvmynningen var åren 2020 och 2021 första gången mindre än målet för lekbeståndet i hela vattendraget. Allt laxfiske är då enligt definitionen överfiske. Prognosen för 2022 är inte bättre än under de senaste två åren. I denna situation är det oundvikligt att antingen förbjuda eller kraftigt begränsa laxfisket. Jord- och skogsbruksutskottet uttryckte redan våren 2022 sin oro över laxbeståndens tillstånd och utveckling i Tana älv när det behandlade regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om sättande i kraft och tillämpning av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i avtalet med Norge om fisket i Tana älvs vattendrag (JsUB 1/2022 rd — RP 30/

Betänkande JsUB 3/2022 rd

2021 rd). Utskottet betonar fortsatt att det primära målet när man utvecklar regleringen av fisket bör vara att trygga laxbeståndens tillstånd.

Grundlagsutskottet säger i sitt utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet (GrUU 27/2022 rd) att den föreslagna regleringen är av betydelse särskilt med avseende på de bestämmelser i grundlagen som gäller egendomsskydd (15 §), samernas rätt att som urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur (17 § 3 mom.) och den grundläggande rättigheten i fråga om miljön (20 §). Fiske är vid sidan av renskötsel och jakt en näring som är intimt förknippad med samernas kulturform. Grundlagsutskottet anser att det utifrån 20 § i grundlagen har lagts fram godtagbara grunder för den föreslagna regleringen. Grundlagsutskottet fäster dock vikt vid hur väl regleringen uppfyller kraven på proportionalitet med avseende på 17 § 3 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att jord- och skogsbruksutskottet bör utreda möjligheterna att vidta åtgärder för att skydda och återuppliva laxbeståndet som i mindre grad ingriper i samernas rättigheter enligt 17 § 3 mom. i grundlagen utan att regleringens syften äventyras.

Jord- och skogsbruksutskottet har utifrån vad grundlagsutskottet förutsatte bedömt möjligheterna att trygga laxbeståndens tillstånd på ett sätt som i mindre grad ingriper i samernas grundlagsenliga rättigheter. Enligt en inkommen utredning försökte jord- och skogsbruksministeriet och Norges klimat- och miljöministerium tidigare i vår förhandla om en möjlighet till ett mycket begränsat laxfiske i Tana älv sommaren 2022. För att man ska kunna komma överens om fisket krävs det att båda länderna godkänner fiskebestämmelserna. Det skedde inte vid förhandlingarna. I propositionen hänvisas det till svårigheterna att tillåta småskaligt laxfiske så att fiskemöjligheterna upplevs som jämlika och betydande. Jord- och skogsbruksutskottet fäster dessutom uppmärksamhet vid de praktiska svårigheterna när det gäller att inrikta ett eventuellt obetydligt fiske så att den rätt som i 17 § 3 mom. i grundlagen tillförsäkras samerna som urfolk tillgodoses. Frågan om vem som är same har behandlats i flera lagberedningsprojekt, men den gällande lagstiftningen innehåller ingen definition som skulle fungera i detta sammanhang. I fiskeavtalet mellan Finland och Norge har man följt principen om bosättningsort för att bevara den lokala laxfiskekulturen och rikta in skyddsåtgärderna för laxbestånden på lämpligt sätt. Jord- och skogsbruksutskottet anser det vara viktigt att bestämmelserna om fisket i Tana älv stöder bevarandet av fiskekulturen för både samerna och andra lokala invånare.

Jord- och skogsbruksutskottet betonar att förbudet mot laxfiske inte stoppar fisket i Tana älvs vattendrag helt och hållet. Av denna orsak kan de negativa effekterna av förbudet mot laxfiske lindras särskilt för lokalinvånare och samer genom möjligheter till fiske av andra fiskarter än lax. Det är möjligt att avtala om detta genom en process enligt artikel 6 i fiskeavtalet. Eftersom möjligheten att fiska med spö från båt i Tana älv har ansetts vara viktig med tanke på den samiska fiskekulturen, är det tillåtet att fiska andra arter med spö från båt i Tana älvs vattendrag 2022. Enligt jord- och skogsbruksutskottets bedömning är fördelarna med ett tidsbegränsat förbud mot laxfiske betydande jämfört med den olägenhet det medför, när man också beaktar de ömsesidiga förbuden mot och begränsningarna av laxfisket på den norska statens territorium och havsområde. Det centrala är att fiskekulturen kan tryggas genom att man sörjer för laxbeståndens tillstånd och anpassar fisket så att förvaltningsmålen kan uppnås. Då kan man också trygga bevarandet av den samiska kulturen på lång sikt. Jord- och skogsbruksutskottet anser att det på de grunder som nämns ovan inte längre är möjligt att för 2022 hitta åtgärder för att skydda laxbeståndet som i mindre grad ingriper i samernas grundlagsenliga rättigheter.

Betänkande JsUB 3/2022 rd

Jord- och skogsbruksutskottet håller med grundlagsutskottet om att man i de pågående förhandlingarna med Norge bör lägga vikt vid möjligheterna att stärka samernas rätt att som urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. I detta syfte är det viktigt att se till att förhandlingsplikten enligt 9 § i sametingslagen iakttas och att också mer allmänt granska olika nya alternativ för att reglera fisket. Jord- och skogsbruksutskottet anser det vara nödvändigt att regleringen av fisket i Tana älv vid förhandlingarna med Norge utvecklas mot fastställande av dags- och säsongsspecifika kvoter, vilket utskottet föreslog redan 2017 i samband med behandlingen av fiskeavtalet för Tana älv och på nytt våren 2022 i samband med behandlingen av förslaget till ändring av ikraftträdandelagen (JsUB 2/2017 rd — RP 239/2016 rd och JsUB 1/2022 rd — RP 30/2021 rd).

Jord- och skogsbruksutskottet fäster slutligen uppmärksamhet vid övervakningen av fisket och vid regleringens konsekvenser för myndigheternas verksamhet. I propositionen bedömer regeringen att ett förbud mot laxfiske kan öka behovet av övervakning av fisket. Utskottet anser det vara viktigt att tillräckliga resurser anvisas för tillsynen över denna reglering, som är betydelsefull med tanke på laxbeståndens tillstånd. I fråga om tillsynsmyndigheterna föreslår utskottet dessutom att 6 § i lagförslaget kompletteras på det sätt som anges nedan.

Enligt propositionen avses den föreslagna lagen träda i kraft den 1 juni 2022. På grund av den tid som behövs för riksdagens svar och för stadfästelse av lagen behöver tidpunkten för ikraftträdandet i någon mån senareläggas, och därför föreslår utskottet att tidpunkten för ikraftträdandet stryks ur 7 §. Utskottet anser dock att det är viktigt att lagen träder i kraft så snart som möjligt.

DETALJMOTIVERING

Lagen om tidsbegränsat förbud mot laxfiske i Tana älvs vattendrag

6 §. Tillsynsmyndigheter och fiskeövervakare. Enligt den föreslagna paragrafen utövas tillsynen över efterlevnaden av lagen av de tjänstemän vid Forststyrelsen till vilka fiskeriärendena hör samt av Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakare och de fiskeövervakare som godkänts i enlighet med 103 § i lagen om fiske och som har sådan fullmakt som avses i 107 § i den lagen. Enligt den utredning som jord- och skogsbruksutskottet fått har meningen varit att föreskriva att tillsynen över efterlevnaden av den föreslagna lagen utövas av de aktörer som även i övrigt faktiskt övervakar bestämmelserna om fiske i Tana älvs vattendrag. Det handlar om Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakare samt tjänstemän vid närings-, trafik- och miljöcentralen. Enligt ordalydelserna innehåller paragrafen inte i sin föreslagna form närings-, trafik- och miljöcentralens övervakare. Dessa är inte privatpersoner som övervakar fisket utan övervakare på tjänstens vägnar att lagen om fiske följs. Utskottet föreslår att paragrafens ordalydelse ändras så att den motsvarar formuleringen i 99 § om tillsynsmyndigheter och fiskeövervakare i lagen om fiske (379/2015). Det föreslås att till paragrafen fogas nya 1—3 punkter som utöver fiskerimyndigheten också omfattar andra aktörer som utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen om fiske, dvs. polisen och gränsbevakningsväsendet. De föreslagna 1 och 2 punkterna i paragrafen blir då nya 4 och 5 punkter. I 4 punkten, som gäller jakt- och fiskeövervakare och tjänstemän vid Forststyrelsen, föreslås en precisering som gäller övervakning på statens vattenområden.

Betänkande JsUB 3/2022 rd

7 §. Ikraftträdande. Enligt propositionen avses den föreslagna lagen träda i kraft den 1 juni 2022 och gälla till den 31 december 2022. På grund av den tid som behövs för riksdagens svar och för stadfästelsen av lagen behöver tidpunkten för ikraftträdandet senareläggas något. Utskottet anser dock att det är viktigt att lagen träder i kraft så snart som möjligt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 56/2022 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om tidsbegränsat förbud mot laxfiske i Tana älvs vattendrag

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Fiskeförbud som gäller Tana älvs vattendrag

Laxen är fredad från och med den 1 juni till och med den 31 december 2022 i följande laxförande delar av Tana älvs vattendrag:

- 1) riksgränssträckningen mellan Finland och Norge i Tana älvs huvudfåra, Enare älv och Kietsimäjoki älv,
 - 2) Pulmankijärvi, Gálddašjohka ända till mynningen av Luovosvárjohka, Ylä-Pulmankijoki ända till Yläputous, Luossajohka ända till Luossajávri, Morešveaijohka fyra kilometer uppströms från utflödet i Ylä-Pulmankijoki samt Skihpajohka ända till första sjöutvidgningen,
 - 3) Vetsijoki ända till Vetsijärvi och Vaisjoki ända till Váišluoppali,
 - 4) Utsjoki älv ända till Mierasjärvi, Čársejohka från mynningen av Liñkinjohka ända till 10 kilometer uppströms och Kevojoki ända till mynningen av Fiellogahjohka,
 - 5) Kuoppilasjoki ända till mynningen av Birkejohka, Birkejohka ända till Yläputous samt Goaskinjohka ända till Goaskinjávri,
 - 6) Nilijoki 13 kilometer ända till det andra grynnfältet,
 - 7) Akujoki ända till strömfallet,
 - 8) Karigasjoki fem kilometer uppströms från mynningen av Luomusjoki.
- Det är förbjudet att fånga och sälja lax under fredningstiden.

Betänkande JsUB 3/2022 rd

2 §

Förbjudna fångstredskap

Fiske med följande redskap avsedda för laxfiske är förbjudet i de laxförande delar som avses i 1 § från och med den 1 juni 2022 till och med den 31 december 2022:

- 1) mockpata (joddu) och mjärdpata (meardi),
- 2) stående nät, som definieras närmare i 21 och 23 § i den fiskestadga som utgör bilaga till avtalet mellan Finland och Norge om fisket i Tana älvs vattendrag (FördrS 42/2017), samt
- 3) drivgarn.

3 §

Brott mot förbud mot laxfiske

Den som uppsåtligen bryter mot ett förbud enligt 1 eller 2 § ska för brott mot förbud mot laxfiske dömas till böter.

4 §

Förverkandepåföljd

Den som har gjort sig skyldig till en gärning som avses i 3 § och har behållit en lax som fångst ska dömas att till staten förverka det värde som laxen har som representant för sin art.

Bestämmelser om förverkandepåföljder finns dessutom i 10 kap. i strafflagen.

Bestämmelser om laxens värde som representant för sin art finns i en förordning som utfärdats med stöd av 119 § i lagen om fiske.

5 §

Dispens som ges av närings-, trafik- och miljöcentralen

Närings-, trafik- och miljöcentralen får i enskilda fall för vetenskaplig forskning eller praktiska prov ge dispens från bestämmelserna om förbud mot fångst av lax i denna lag. Dispensen ska vara motiverad med tanke på främjande av skydd eller hållbart nyttjande av fiskbestånden.

6 §

Tillsynsmyndigheter och fiskeövervakare

Tillsynen över efterlevnaden av denna lag utövas av

- 1) polisen,
- 2) gränsbevakningsväsendet,
- 3) de fiskerimyndigheter som avses i 19 § i lagen om fiske (379/2015),

Betänkande JsUB 3/2022 rd

4) på de av statens vattenområden som är i Forststyrelsens besittning, Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakare och de tjänstemän vid Forststyrelsen som har i uppdrag att sköta fiskeriärenden, samt

5) fiskeövervakare som godkänts i enlighet med 103 § i lagen om fiske (~~379/2015~~) och som har sådan fullmakt som avses i 107 § i den lagen.

7 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 december 2022.

Helsingfors 19.5.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anne Kalmari cent
vice ordförande Ritva Elomaa saf
medlem Markku Eestilä saml
medlem Seppo Eskelinen sd
medlem Satu Hassi gröna
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Mikko Lundén saf
medlem Jari Myllykoski vänst
medlem Anders Norrback sv
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Arto Satonen saml
medlem Mikko Savola cent
medlem Jenna Simula saf
medlem Peter Östman kd.

Sekreterare var

utskottsråd Tuire Taina.