

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av det genom notväxling ingångna avtalet med Norge om förlängning av den giltighetstid för fiskestadgan som avses i artikel 5.2 i avtalet om fisket i Tana älvs vattendrag

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att riksdagen godkänner det genom notväxling ingångna avtalet med Norge om förlängning av den giltighetstid för fiskestadgan som avses i avtalet mellan Finland och Norge om fisket i Tana älvs vattendrag. Genom avtalet avviker man från det fiskeavtal som ingicks mellan länderna 2017 så att giltighetstiden för den gällande fiskestadgan förlängs med två år till maj 2024.

Syftet med avtalet är att säkerställa att de fiskebestämmelser som är centrala med tanke på en hållbar förvaltning av laxbestånden i Tana älv förblir i kraft i båda länderna. Dessutom gör avtalet det möjligt att göra sådana ändringar i fiskestadgan som behövs med tanke på förvaltningen av laxbestånden, när laxbeståndens tillstånd kräver det.

Avtalet träder i kraft den dag då den senare av de två skriftliga underrättelserna, enligt vilka parterna har slutfört de interna förfaranden som är nödvändiga för att avtalet ska träda i kraft, på diplomatisk väg har mottagits.

I propositionen ingår ett förslag till lag om godkännande och sättande i kraft av avtalet med Norge. Den föreslagna lagen avses träda i kraft samtidigt som avtalet träder i kraft, vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. Målet är att avtalet ska träda i kraft senast den 1 mars 2022 för att man ska kunna komma överens om fiskebestämmelserna innan fiskesäsongen börjar.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Utvecklingen av tillståndet för laxbestånden i Tana älv	4
1.3 Beredning.....	4
2 Avtalets syfte	5
3 De viktigaste förslagen	5
4 Propositionens konsekvenser	5
5 Remissvar	7
6 Bestämmelserna i avtalet och deras förhållande till lagstiftningen i Finland	7
7 Ikraftträdande	8
8 Bifall av Ålands lagting	8
9 Behovet av riksdagens samtycke samt behandlingsordning	8
9.1 Behovet av riksdagens samtycke	8
9.2 Behandlingsordning	9
LAGFÖRSLAG	11
Lag om avtalet om förlängning av den giltighetstid för fiskestadgan som avses i artikel 5.2 i avtalet om fisket i Tana älvs vattendrag.....	11
AVTALSTEXTER	12

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Det gällande avtalet mellan Finland och Norge om fisket i Tana älvs vattendrag (FördrS 41 och 42/2017, *fiskeavtalet*) och som en del av det Fiskestadgan för Tana älvs vattendrag (*fiskestadgan*) sattes i kraft i Finland genom 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 (176/2017, *ikraftträdandelagen*).

Artikel 5 i fiskeavtalet innehåller allmänna bestämmelser om fiskestadgan i vilken det utfärdas närmare bestämmelser om fisket på gränsälvsträckningen i Tana älv. I artikel 5.2 finns bestämmelser om ikraftträdandet, giltighetstiden, upphörandet av giltighetstiden samt tidsfristen för begäran om ändring av fiskestadgan som finns som bilaga till avtalet. Fiskestadgan gäller i fem år från avtalets ikraftträdande. Fiskestadgan gäller därefter i perioder om sju år. Fiskestadgan upphör dock att gälla efter giltighetsperioden om den ena parten innan giltighetsperioden löper ut framför en begäran om ändring av stadgan. Begäran om ändring av fiskestadgan ska läggas fram senast två år innan fiskestadgan upphör att gälla. Norge framförde den 8 november 2019 en begäran om förhandlingar om revidering av fiskestadgan i enlighet med artikel 5.2 i fiskeavtalet, och Finland meddelade den 18 november 2019 att landet förhöll sig positivt till denna begäran. I enlighet med artikel 5.2 i avtalet upphör den gällande fiskestadgan att gälla den 1 maj 2022.

Finlands förhandlingsdelegation för förhandlingarna om fiskestadgan tillsattes den 20 maj 2020. Före det hade det ordnats en remissbehandling med avseende på revideringen av fiskestadgan samt i workshoppar och intervjuer i Utsjoki kartlagts behoven att förnya fiskestadgan. Resultatet av detta arbete publicerades i rapporten [Konsekvenserna av fiskeavtalet för Tana älv – utvärdering av hur avtalet fungerar ur olika parter synvinkel](#) (på finska). Finlands förhandlingsdelegation har hittills sammanträtt 15 gånger. Förhandlingarna mellan Finlands och Norges delegationer om revidering av fiskestadgan inleddes den 16–17 juni 2020. Därefter höll delegationerna fem gemensamma möten under hösten 2020 och våren 2021. Förhandlingarna avbröts dock eftersom laxbeståndens tillstånd ansågs kräva snabba åtgärder redan under fiskesäsongen 2021. Därför ansåg Norge att det inte fanns förutsättningar att fortsätta förhandlingarna och följande förhandlingar mellan delegationerna, som enligt planernas skulle föras i mars 2021, ställdes in.

Vid förhandlingarna har ämnen som hänför sig till revideringen av fiskestadgan behandlats temavis. En del av de föreslagna ändringarna är av teknisk natur, om vilka man redan har kommit överens vid de årliga förhandlingarna enligt artikel 6 i fiskeavtalet. En del av frågorna gäller en mer omfattande granskning av fiskestadgan, den viktigaste är organiseringen och samordningen av utövandet av olika typer av fiskerättigheter. Vid förhandlingarna identifierades paragrafer som var förenade med ändringsbehov. Man har dock ännu inte kunnat komma överens om några närmare textändringar i fiskestadgan. Vid förhandlingarna mellan staterna har finska och norska använts och förhandlingsmaterialet har vid behov översatts till båda språken. Vid förhandlingarna observerades att det åtminstone inte är möjligt att intensifiera förhandlingstakten jämfört med nuläget, eftersom det då inte finns tillräckligt med tid att bereda och bekanta sig med det tvåspråkiga materialet.

Den viktigaste orsaken till förhandlingspausen hade att göra med att tillståndet för laxbestånden i Tana älv hade försämrats, varför det ansågs att det inte fanns förutsättningar att fortsätta förhandlingarna om fiskestadgan innan man fått mer information om utvecklingen av tillståndet

för laxbestånden. Avsikten är att forskningsgruppens rapport om laxbeståndens tillstånd och utveckling i Tana älv ska bli klar före utgången av 2021, varefter förhandlingarna kommer att fortsätta.

1.2 Utvecklingen av tillståndet för laxbestånden i Tana älv

I Tana älvs vattendrag förekommer ca 30 genetiskt differentierade laxstammar som anpassat sig till de olika biflödena. Storleken på och tillståndet hos dessa laxbestånd varierar mycket. Under de senaste åren har tillståndet för en del av laxbestånden i Tana älv varit gott, men en stor del av laxpopulationerna i vattendraget lider av överfiske. Anmärkningsvärt är framförallt att nivån på laxens yngelproduktion är svag i Tana älvs stora biflöden Kárášjohka älv, Iešjohka älv och Enare älv i Tana älvs källområde samt i Tana älvs huvudfåra, vilka tillsammans bildar ca 80 % av laxproduktionspotentialen i Tana älvs vattendrag.

Situationen har försämrats, även om de begränsningar som inriktats noggrant på basis av uppföljningsresultaten har fungerat och genomförts som beräknat i en omfattning av ca 30 %, dvs. laxbestånden har antagits återhämta sig inom den förväntade tiden. De laxgenerationer som fötts under det gällande fiskeavtalets giltighetstid har ännu inte nått det skedet av sin livscykel då de återvänder från sin havsvandring till Tana älv för att leka. Laxens uppvandring i Nordatlanten och även i Tana älv under 2019 och 2020 har dock varit exceptionellt svag. Den totala mängd lax som vandrade upp i Tana älv 2020 var mindre än hälften av 2018 års mängd, som också ursprungligen ansågs vara liten.

Enligt rapporten var mängden lax som återvände från havet i de viktigaste laxstammarna 2020 så liten att den redan i det skedet understeg det förvaltningsmål som beskriver en hållbar yngelproduktion, och något överskott för fiske fanns inte. I normala fall fiskas över hälften av de laxar som vandrar upp i älven innan de hinner leka. Förbudet mot laxfiske i Tana älvs vattendrag samt i ett omfattande havsområde 2021 inverkade positivt på mängden uppvandrande lax, men enligt preliminära bedömningar var mängderna ändå rätt små.

Den kraftiga minskningen av vandringsfisk som observerats i Tana älv och i de flesta andra laxälvarna i Finnmark i Norge verkar framför allt ha samband med laxens överlevnad i havsområdena. Detta kan ha samband med de förändringar som klimatförändringen orsakar. Samma förändring i det marina ekosystemet är också förknippad med den kraftiga ökningen av puckellax i hela Nordatlanten. Puckellaxen härstammar från Stilla havet och har planterats ut på Kola-halvön, men utplanteringarna upphörde på 1990-talet. Enligt preliminära bedömningar vandrade det upp mer puckellax än Atlantlax i Tana älv sommaren 2021.

De förändringar som observerats i havsområdet tyder på att de uppskattningar av behovet av att reducera fiskedödligheten som legat till grund för återupplivandet av laxbestånden eventuellt måste omvärderas. Det är också möjligt att de åtgärder som behövs med avseende på puckellaxen klarnar inom den närmaste framtiden. Dessutom bör man kunna bedöma utvecklingens riktning för att det inte ska behövas särskilt stora ändringar i fiskestadgan under nästa giltighetsperiod.

Behovet av nya bedömningar inverkade på tidtabellen för förhandlingarna om fiskestadgan och var orsaken till att det inte var möjligt att fortsätta förhandlingarna med Norge våren 2021.

1.3 Beredning

Beredningen av avtalet

Vid förhandlingarna mellan Finland och Norge fördes diskussioner om en förlängning av giltighetstiden för fiskestadgan genom ett avtal mellan länderna som skulle genomföras genom notväxling. Båda parterna konstaterade enhälligt att giltighetstiden för fiskestadgan bör förlängas så att man hinner få mer information om utvecklingen av laxbeståndens tillstånd och så att man vid förhandlingarna om fiskestadgan ska kunna nå lösningar som motsvarar behoven av ändringar. Vid förhandlingarna diskuterades en tilläggsperiod på två eller tre år. Det norska klimat- och miljödepartementet föreslog ursprungligen en förlängning av giltighetstiden för fiskestadgan med tre år, men efter förhandlingarna stannade man för en tilläggsperiod på två år, eftersom detta förslag fick enhälligt understöd från Finlands sida.

Den nationella beredningen

Frågan om en förlängning av giltighetstiden för fiskestadgan har behandlats i Finlands delegation för förhandlingarna om fiskestadgan. Dessutom har jord- och skogsbruksministeriet under beredningen av ärendet varit i kontakt med utrikesministeriet och justitieministeriet samt förhandlat om saken med Sametinget i enlighet med den förhandlingsplikt som anges i 9 § i same-tingslagen. Jord- och skogsbruksministeriet har begärt utlåtanden om notutkastet av Tenon kiinteistönömistajat ry, NTM-centralen i Lappland, medlemmarna i Finlands delegation för förhandlingarna om fiskestadgan, fiskeriområdet för Tana älv samt Finlands representanter i uppföljningsgruppen för laxbestånden i Tana älv. Utlåtanden lämnades av justitieministeriet, Tenon Kiinteistönömistajat ry, utrikesministeriet samt delägarlagen i Utsjoki och Outakoski i form av ett gemensamt ställningstagande. Alla som lämnade utlåtande understödde en förlängning av giltighetstiden för fiskestadgan med två år. Fullmakt för notväxling söktes den 21 oktober 2021 och republikens president beviljade notväxlingsfullmakt vid statsrådets föredragning den 22 oktober 2021. Notväxlingen skedde i Oslo den 27 oktober 2021. Regeringens proposition har beretts som tjänsteuppdrag vid jord- och skogsbruksministeriet.

2 Avtalets syfte

Syftet med avtalet är att säkerställa att de fiskebestämmelser som är centrala med tanke på en hållbar förvaltning av laxbestånden i Tana älv förblir i kraft i båda länderna. Dessutom gör avtalet det möjligt att göra sådana ändringar i fiskestadgan som behövs med tanke på förvaltningen av laxbestånden, när laxbeståndens tillstånd kräver det.

3 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att riksdagen godkänner det genom notväxling ingångna avtalet med Norge om förlängning av den giltighetstid för fiskestadgan som avses i avtalet mellan Finland och Norge om fisket i Tana älvs vattendrag. Genom avtalet om förlängning av giltighetstiden för fiskestadgan avviker man från den giltighetstid för fiskestadgan som avses i artikel 5.2 i avtalet mellan länderna om fisket i Tana älvs vattendrag så att artikel 5 i avtalet inte ändras, utan att det i avtalet konstateras en från artikel 5 avvikande giltighetstid för fiskestadgan. I enlighet med avtalet om förlängning av giltighetstiden för fiskestadgan förlängs fiskestadgans giltighetstid med två år till den 1 maj 2024. Propositionen innehåller också ett förslag till så kallad blankettlag, genom vilken de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft.

4 Propositionens konsekvenser

Avtalet om förlängning av giltighetstiden för fiskestadgan har positiva konsekvenser för miljön. Avtalet säkerställer att fiskestadgan, som är en väsentlig del av Tana fiskeavtal, och de närmare bestämmelser som ingår i den, med hjälp av vilka fisket regleras så att det är lämpligt för de

olika fiskbestånden i Tana älv förblir i kraft till och med den 1 maj 2024 då man har kunnat förhandla fram en ny fiskestadga. Fiskestadgan ska innehålla på förhand överenskomna regleringsåtgärder som träder i kraft i enlighet med den nationella lagstiftningen när de förutsättningar som anges i fiskestadgan uppfylls. Avtalet om en förlängning av fiskestadgans giltighetstid gör det möjligt att tillämpa dessa på förhand överenskomna åtgärder, inriktade på de enskilda laxbestånden, om laxbestånden försvagas och blir svagare än vissa på förhand fastställda gränser. Regleringsåtgärderna i fiskestadgan har planerats i avsikt att antalet moderfiskar ska öka och yngelproduktionen förbättras, särskilt i de laxstammar vars tillstånd för närvarande är svagt. Målet med åtgärderna är att bevara laxstammarnas mångfald. Parternas gemensamma vision och avsikt har varit att förlänga fiskestadgans giltighetstid så att det inte uppkommer en situation där det inte finns någon gemensamt godkänd fiskestadga. Om det skulle uppstå en situation där Finland och Norge inte har någon gällande gemensam fiskestadga, innebär detta att man inte lika effektivt kan göra något i samband med en betydande försämring av tillståndet för laxbestånden.

Bestämmelsen i 17 § 3 mom. i grundlagen innehåller den statsförfattningsrättsliga grunden för samernas ställning. Enligt bestämmelsen har samerna såsom urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Grundlagsbestämmelsen skyddar samernas kulturform, vilket omfattar traditionella näringar såsom renskötsel, fiske och jakt. Laxfisket i Tana älv är starkt knutet till den samiska kulturen. Till fiskekulturen hör traditionella fiskemetoder såsom fiske med pata, fiske med laxnät och drivfiske. Även spöfiske och den därmed sammanhängande fisketurismen är en del av den samiska fiskekulturen. Ett hållbart nyttjande av laxbestånden är en viktig förutsättning för att samernas möjlighet att utöva sin fiskekultur ska bevaras. En grundförutsättning för fiskekulturen är att hållbara förvaltningsmål fastställs för laxbestånden och att fisket anpassas för att uppnå dessa mål.

En förbättring av tillståndet för laxbestånden och uppnåendet av målsättningen hållbart fiske har förutsatt betydande fiskebegränsningarna i början av fiskesäsongen. Samesamhället har riktat kritik mot den gällande fiskestadgan. Sett ur samesamhällets synvinkel betonar den gällande fiskestadgan inte fullt ut tryggheten av samernas rättigheter. En förlängning av giltighetstiden för den gällande fiskestadgan innebär att de nuvarande fiskebegränsningarna, som avser samernas rättigheter, fortsätter längre än planerat. Att fiskestadgan är i kraft är en förutsättning för att de regleringsåtgärder som ingår i stadgan och om vilka överenskomits på förhand ska kunna användas. Medan fiskestadgan är i kraft är det dessutom möjligt att inom ramen för vardera partens nationella lagstiftning enas om bestämmelser som avviker från fiskestadgan om det är nödvändigt för att säkerställa fiskbeståndens livskraftighet, för att skydda eller återuppliva fiskbestånd som har försvagats eller riskerar att försvagas eller om fiskbeståndens tillstånd medger det. Även om de begränsningar som görs inom ramen för fiskestadgan inskränker möjligheterna att utöva samisk kultur, är tryggheten av ett hållbart nyttjande av laxbestånden i Tana älvs vattendrag dock också en förutsättning för bedrivandet och bevarandet av den samiska fiskekulturen.

Propositionens konsekvenser för rättigheterna för de innehavare av fiskerätt som är bosatta någon annanstans, fisketurister samt samhället förblir oförändrade och bestämmelserna i fiskestadgan ändras inte i samband med förlängningen av giltighetstiden. Med tanke på de innehavare av fiskerätt som bor någon annanstans än i Tana älvdal uppfyller den gällande fiskestadgan inte helt kraven på egendomsskydd och jämlikhet. Genom en förlängning av giltighetstiden för den gällande fiskestadgan fortsätter begränsningen av de olika rättsinnehavarnas fiskerättigheter med samma innehåll som tidigare.

Eftersom situationen för laxbestånden har försämrats väsentligt har det ansetts motiverat att samla mer information om situationen innan man kommer överens om en ny fiskestadga. Då

kan man förhandla om en ny fiskestadga med insikt i dess viktigaste mål, dvs. tryggheten av laxbeståndens livskraft i Tana älv och även göra en mer omfattande bedömning av hur de olika rättsinnehavarnas rättigheter kan tryggas i området.

5 Remissvar

Utlåtande om propositionen begärdes av miljöministeriet, justitieministeriet, närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland (NTM-centralen), Naturresursinstitutet, Sametinget, Finlands naturskyddsförbund rf, Forststyrelsen, Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf, Centralförbundet för Fiskerihushållning rf, Gränsbevakningsväsendet, polisinrättningen i Lappland, finansministeriet, Tenon kiinteistönomistajat ry, Tenonlaakson Yrittäjät ry, Saamelaismatkailu ja -yrittäjät ry, Lapin kalatalouskeskus, Lapin Vapaa-ajankalastajat ry, delägarlagen i Nuorgam, Outakoski, Utsjoki kyrkby och Vetsikko samt delägarlagen i Alatalo, Iivana och Pikkujärvi. Propositionen var på remiss 28.10–8.11.2021.

Det kom in sammanlagt 10 utlåtanden. Utlåtanden lämnades av Tenon Kiinteistönomistajat ry, NTM-centralen i Lappland, Centralförbundet för Fiskerihushållning rf, Forststyrelsen, Naturresursinstitutet, justitieministeriet, Sametinget, utrikesministeriet, finansministeriet samt Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf.

Regeringens proposition ansågs i princip vara behövlig och det ansågs inte finnas något hinder för att den godkänns. Tenon Kiinteistönomistajat ry tog i sitt utlåtande delvis ställning till sådana frågor som inte ingår i den nu aktuella regeringspropositionen om förlängning av giltighetstiden för fiskestadgan. På basis av utlåtandet av Tenon kiinteistönomistajat ry kompletterades propositionen i fråga om propositionens konsekvenser. Enligt Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland är det viktigt att giltighetstiden för fiskestadgan för Tana älv förlängs med beaktande av det svaga tillståndet hos laxbestånden i Tana älv och utvecklingen av stammarnas tillstånd. Centralförbundet för Fiskerihushållning rf ansåg det vara beklagligt att fisket fortsättningsvis ska begränsas, men ansåg dock att utredningen och forskningsresultaten om laxbeståndens tillstånd i Tana älv talar för begränsningar samt att tryggheten av ett hållbart nyttjande av laxbestånden i Tana älvs vattendrag är en förutsättning för att de olika parternas rättigheter ska kvarstå. Även Naturresursinstitutet betonade i sitt utlåtande vikten av att fiskestadgans giltighetstid förlängs i det nuvarande läget. Forststyrelsen ansåg det vara viktigt att förhandlingarna mellan Norge och Finland om revideringen av fiskestadgan fortsätter så snart som möjligt. Justitieministeriet ansåg det viktigt med tanke på de grundläggande miljörättigheterna att det inte uppstår en situation där det inte finns någon gällande fiskestadga och föreslog att det av propositionen bör framgå vilka negativa konsekvenser en förlängning av giltighetstiden för den gällande fiskestadgan har för tryggheten av samernas rättigheter. Sametinget understödde en förlängning av giltighetstiden för den gällande fiskestadgan för Tana älv med två år, men påpekade i sitt utlåtande att förhandlingarna om fiskestadgan bör slutföras så snabbt som möjligt och att fiskestadgans giltighetstid ska förlängas endast i den mån det är nödvändigt. Sametinget ansåg också att man under den förlängda tiden för förhandlingarna om fiskestadgan bör finna en lösning på hur samernas rättigheter ska tryggas. På basis av utrikesministeriets utlåtande kompletterades propositionens huvudsakliga innehåll så att det lades till ett omnämnande av att giltighetstiden för fiskestadgan förlängs med två år. Dessutom gjordes en precisering i det avsnitt som gäller behovet av riksdagens samtycke och i klämman om godkännande.

6 Bestämmelserna i avtalet och deras förhållande till lagstiftningen i Finland

I avtalet om förlängning av giltighetstiden för fiskestadgan bestäms att den giltighetstid för fiskestadgan som avses i artikel 5.2 i avtalet om fisket i Tana älvs vattendrag förlängs till den 1

maj 2024. Bestämmelsen hör till området för lagstiftningen. Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis ska en bestämmelse anses höra till området för lagstiftningen om den gäller utövande eller begränsning av någon grundläggande fri- eller rättighet som är skyddad i grundlagen, om den i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, om den sak som bestämmelsen gäller enligt grundlagen ska föreskrivas i lag eller om det finns lagbestämmelser om den sak som bestämmelsen gäller eller om det enligt rådande uppfattning i Finland ska lagstiftas om saken.

I avtalet bestäms också om ikraftträdandet. De avtalsslutande staterna ska underrätta varandra genom diplomatisk notväxling om att de krav som i enlighet med statsförfattningen ställs för att avtalet ska träda i kraft har uppfyllts. Avtalet träder i kraft den dag då den senare av de två skriftliga underrättelserna, enligt vilka parterna har slutfört de interna förfaranden som är nödvändiga för att avtalet ska träda i kraft, på diplomatisk väg har mottagits.

7 Ikraftträdande

Finlands förslag och Norges bifallande svar utgör ett genom notväxling ingånget avtal som träder i kraft den dag då den senare av de två skriftliga underrättelserna, enligt vilka parterna har slutfört de interna förfaranden som är nödvändiga för att avtalet ska träda i kraft, på diplomatisk väg har mottagits. Avtalet bör sättas i kraft innan fiskesäsongen 2022 börjar. I praktiken innebär detta att lagförslaget bör stadfästas senast den 1 mars 2022, för att de årliga förhandlingar enligt artikel 6 i fiskeavtalet som hänför sig till ordnandet av fisket ska kunna genomföras i tid. Om någon underrättelse om uppfyllandet av de krav som ställs i enlighet med statsförfattningen inte har lämnats senast den 1 maj 2022, uppkommer en situation där det inte finns någon godkänd gemensam fiskestadga. Det föreslås att den lag som ingår i propositionen ska träda i kraft samtidigt som avtalet träder i kraft, vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av statsrådet.

8 Bifall av Ålands lagting

Avtalet innehåller inga bestämmelser som hör till landskapet Ålands behörighet och ikraftsättandet av avtalet förutsätter inte bifall av landskapet Åland.

9 Behovet av riksdagens samtycke samt behandlingsordning

9.1 Behovet av riksdagens samtycke

I 94 § 1 mom. i grundlagen sägs att riksdagens godkännande krävs för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande.

Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis ska en bestämmelse anses höra till området för lagstiftningen om den gäller utövande eller begränsning av någon grundläggande fri- eller rättighet som är skyddad i grundlagen, om den i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, om den sak som bestämmelsen gäller enligt grundlagen ska föreskrivas i lag eller om det finns lagbestämmelser om den sak som bestämmelsen gäller eller om det enligt rådande uppfattning i Finland ska lagstiftas om saken. Enligt dessa kriterier hör en bestämmelse i en internationell förpliktelse till området för lagstiftningen oavsett om bestämmelsen strider mot eller stämmer överens med en lagbestämmelse i Finland (GrUU 11/2000 rd, GrUU 12/2000 rd och GrUU 38/2000 rd).

Avtalet om förlängning av giltighetstiden för fiskestadgan har en koppling till egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. i grundlagen, skyddet för samekulturen enligt 17 § 3 mom. i grundlagen samt ansvaret för miljön enligt 20 § i grundlagen, eftersom bestämmelserna i fiskestadgan gäller individens rättigheter. I regeringens proposition till riksdagen med förslag till godkännande av avtalet mellan Finland och Norge om fisket i Tana älvs vattendrag och till lagar om sättande i kraft och tillämpning av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen och ändring av lagen om fiske (RP 239/2016 rd) har det ansetts att artikel 5 om fiskestadgan hör till området för lagstiftningen eftersom giltighetstiden uttryckligen nämns i den. I bedömningen av området för lagstiftningen i propositionen nämns att bestämmelsen i artikel 5 i avtalet påverkar tillämpningsområdet för de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen och att bestämmelsen därför hör till området för lagstiftningen. Dessutom har grundlagsutskottet i sitt utlåtande om regeringens proposition, i likhet med vad som framgår av propositionen, ansett att avtalets bestämmelser och fiskestadgan i huvudsak hör till området för lagstiftningen och att avtalet därför kräver riksdagens samtycke. (GrUU 5/2017, s. 3).

Avtalet innehåller en bestämmelse om avvikelse från den giltighetstid för den gemensamma fiskestadgan som avses i artikel 5.2 i avtalet om fisket i Tana älvs vattendrag och om förlängning av giltighetstiden till den 1 maj 2024. Bestämmelsen påverkar tillämpningsområdet för de bestämmelser i fiskeavtalet som hör till området för lagstiftningen och hör därför till området för lagstiftningen.

9.2 Behandlingsordning

Enligt 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen ska beslut om godkännande eller uppsägning av en internationell förpliktelse fattas och ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse godkännas med enkel majoritet. Om förslaget gäller grundlagen ska det dock godkännas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Avtalet om förlängning av fiskestadgan har en koppling till egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. i grundlagen, skyddet för samekulturen enligt 17 § 3 mom. i grundlagen, bestämmelsen om ansvar för miljön i 20 § i grundlagen samt bestämmelsen om jämlikhet i 6 § i grundlagen. Jämlikheten förverkligas genom att fiskerätten för alla rättsinnehavares fortsätter med samma innehåll som enligt den gällande fiskestadgan till och med den 1 maj 2024.

Enligt bestämmelsen om egendomsskydd i 15 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Grundlagsutskottet har i flera omgångar dryftat egendomsskyddet i anslutning till fiskerätten och begränsningar därav (se t.ex. GrUU 44/2016 rd, GrUU 58/2014 rd, GrUU 8/2012 rd, GrUU 20/2010 rd, GrUU 14/2010 rd, GrUU 8/1996). Fiskerätten i anslutning till ägande av vattenområden är en förmån med förmögenhetsvärde som omfattas av egendomsskyddet i grundlagen och som ger en principiell befogenhet att förfoga över, använda och utnyttja egendomen samt bestämma över den. I fiskerätten ingår rätten att nyttja fiskbeståndet i vattenområdet ekonomiskt och rätten att organisera användningen och förvaltningen av vattenområdet. Den fisk som är föremål för nyttjandet är i juridisk mening herrelöst gods fram till dess att man skaffar äganderätt till den genom förvärv som motsvarar inmutning.

I sin bedömning av regeringens proposition rörande den gällande lagen om fiske ansåg grundlagsutskottet att man i samband med bemyndigandena att utfärda förordning om fiskebegränsningar skulle ta in bestämmelser om ett allmänt förbud mot att äventyra fiskarter eller fiskbestånd eller bestämmelser om skyldighet att vårda eller skydda (GrUU 58/2014 rd s. 7). Enligt grundlagsutskottet skulle det i överensstämmelse med miljöansvarsbestämmelsen i 20 § i grundlagen understrykas att det allmänna inte enbart är bemyndigat utan också skyldigt att bära ansvar för naturen och dess mångfald. I enlighet med grundlagsutskottets utlåtande lade riksdagen till

ett nytt första moment i 52 § i lagen om fiske, enligt vilket ”Statsrådet och jord- och skogsbruksministeriet ska för bevarande av naturens mångfald för sin del sörja för ett hållbart nyttjande och hållbar vård av fiskresurserna”. Fiskerätten är alltså inte på något sätt helt obegränsad, utan gäller enligt 5 § i lagen om fiske så som den utformar sig via systemet i lagen om fiske.

Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Det ansvar som avses i bestämmelsen gäller såväl det allmänna som privata aktörer. Enligt grundlagsutskottets utlåtandepraxis skapar bestämmelsen inte några förpliktelser för enskilda individer och den utgör inte heller en särskild grund för att inrikta toleransförpliktelser speciellt på ägarna. Å andra sidan kan bestämmelsen om egendomsskydd och bestämmelsen om miljöansvar (RP 239/2016 rd) som delar av samma regelverk av grundläggande rättigheter inverka på tolkningen av varandra i ett sammanhang där målet bl.a. är att främja en hållbar balans mellan människan och naturen i lagstiftningsväg (GrUU 44/2010 rd, GrUU 20/2010).

Dessutom har samerna rätt att såsom urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur och denna rätt tryggas i 17 § 3 mom. i grundlagen. Enligt förarbetet till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna omfattar bestämmelsen även traditionella näringar som ingår i samernas kultur som exempelvis fiske.

Det rådande rättsläget enligt den gällande fiskestadgan fortsätter och genom avtalet om förlängning av giltighetstiden för fiskestadgan ändras inte bestämmelserna i fiskestadgan. Genom förhandlingarna om en revidering av fiskestadgan strävar man efter att även i fortsättningen trygga ett hållbart nyttjande och en hållbar förvaltning av laxbestånden samt beståndens mångfald. Propositionen är förenligt med de ovannämnda bestämmelserna i grundlagen.

Eftersom avtalet inte innehåller bestämmelser som gäller grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. eller 95 § 2 mom. i grundlagen, kan avtalet enligt regeringens uppfattning godkännas med enkel majoritet och förslaget till lag om sättande i kraft av avtalet godkännas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm 1

Med stöd av vad som anförts ovan och i enlighet med 94 § i grundlagen föreslås det att riksdagen godkänner det i Oslo den 27 oktober 2021 genom notväxling mellan Republiken Finland och Konungariket Norge ingångna avtalet om förlängning av den giltighetstid för fiskestadgan som avses i artikel 5.2 i avtalet om fisket i Tana älvs vattendrag.

Kläm 2

Eftersom avtalet innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, föreläggs riksdagen samtidigt följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om avtalet om förlängning av den giltighetstid för fiskestadgan som avses i artikel 5.2 i avtalet om fisket i Tana älvs vattendrag

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

De bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det i Oslo den 27 oktober 2021 genom notväxling mellan Republiken Finlands regering och Konungariket Norges regering ingångna avtalet om förlängning av den giltighetstid för fiskestadgan som avses i artikel 5.2 i avtalet mellan Finland och Norge om fisket i Tana älvs vattendrag (FördrS 42/2017) ska gälla som lag, sådana som Finland har förbundit sig till dem.

2 §

Bestämmelser om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som inte hör till området för lagstiftningen utfärdas genom förordning av statsrådet.

3 §

Bestämmelser om ikraftträdandet av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

Helsingfors den 18 november 2021

Statsminister

Sanna Marin

Jord- och skogsbruksminister Jari Leppä

Avtalstexter

NOTVÄXLING

1. Not från Republiken Finlands ambassad i Oslo till Konungariket Norges utrikesdepartement

Republiken Finlands ambassad framför sin hälsning till Konungariket Norges utrikesdepartement, och har äran att hänvisa till avtalet mellan Finland och Norge om fisket i Tana älvs vattendrag av den 30 september 2016 (avtalet) samt till parternas diskussioner om att undantagsvis förlänga den giltighetstid för fiskestadgan som avses i artikel 5.2 i avtalet med två år fram till 2024.

Republiken Finlands regering har äran att föreslå att den giltighetstid för fiskestadgan som avses i artikel 5.2 i avtalet förlängs till den 1 maj 2024.

Om Konungariket Norges regering godkänner det ovannämnda förslaget, har Republiken Finlands ambassad äran att föreslå att denna not och Konungariket Norges utrikesdepartements svarsnot ska utgöra ett avtal mellan våra regeringar och att parterna på diplomatisk väg ska underrätta varandra om att de krav som i enlighet med statsförfattningen ställs för att avtalet ska kunna träda i kraft har uppfyllts. Avtalet ska träda i kraft den dag då den senare underrättelsen har tagits emot.

Republiken Finlands ambassad begagnar detta tillfälle att försäkra Konungariket Norges utrikesdepartement om sin utmärkta högaktning.

Oslo, den 27 oktober 2021

2. Not från Konungariket Norges utrikesdepartement till Republiken Finlands ambassad i Oslo

Konungariket Norges utrikesdepartement framför sin hälsning till Republiken Finlands ambassad och har äran att hänvisa till ambassadens not av den 27 oktober 2021, där det föreslås att den giltighetstid för fiskestadgan som avses i artikel 5.2 i avtalet mellan Finland och Norge om fisket i Tana älvs vattendrag av den 30 september 2016 förlängs till den 1 maj 2024.

Konungariket Norges utrikesdepartement har äran att meddela Republiken Finlands ambassad att Norges regering godkänner förslaget och att ambassadens not och denna svarsnot, som utrikesdepartementet avger på Konungariket Norges regerings vägnar, utgör ett avtal mellan våra regeringar och att parterna på diplomatisk väg underrättar varandra om att de krav som i enlighet med statsförfattningen ställs för att avtalet ska kunna träda i kraft har uppfyllts. Avtalet ska träda i kraft den dag då den senare underrättelsen har tagits emot.

Konungariket Norges utrikesdepartement begagnar detta tillfälle att försäkra Republiken Finlands ambassad om sin utmärkta högaktning.

Oslo, den 27 oktober 2021

NOTEVEKSLING

1. Republikken Finlands ambassade i Oslos note til Det kongelige norske utenriksdepartement

Republikken Finlands ambassade hilser Det kongelige norske utenriksdepartement, og har den ære å vise til Avtale mellom Norge og Finland om fisket i Tanavassdraget av 30. september 2016 (avtalen) og partenes diskusjoner om behov for å forlenge gyldighetsperioden for fiskereglene som er omtalt under avtalens artikkel 5 punkt 2 unntaksvis med to år frem til 2024.

Republikken Finlands regjering har den ære å foreslå at gyldighetsperioden for fiskereglene som er omtalt under avtalens artikkel 5 punkt 2, forlenges frem til 1. mai 2024.

Dersom forslaget ovenfor kan godtas av Kongeriket Norges regjering, har Republikken Finlands ambassade den ære å foreslå at denne note, sammen med Det kongelige norske utenriksdepartements svarnote, skal utgjøre en avtale mellom våre regjeringer og at partene skal meddele hverandre gjennom diplomatiske kanaler at kravene som i henhold til statsforfatningen stilles for at avtalen kan tre i kraft er oppfylt. Avtalen skal tre i kraft den dagen sistnevnte meddelelse er mottatt.

Republikken Finlands ambassade benytter anledningen til på ny å forsikre Det kongelige norske utenriksdepartement om sin mest utmerkede høyaktelse.

Oslo, 27. oktober 2021

2. Det kongelige norske utenriksdepartements note til Republikken Finlands ambassade i Oslo

Det kongelige norske utenriksdepartement hilser Republikken Finlands ambassade og har æren av å vise til note fra ambassaden datert 27. oktober 2021 der det foreslås at gyldighetsperioden for fiskereglene som er omtalt under artikkel 5 punkt 2 i Avtale mellom Norge og Finland om fisket i Tanavassdraget av 30. september 2016 forlenges frem til 1. mai 2024.

Det kongelige norske utenriksdepartement har æren av å meddele Republikken Finlands ambassade at den norske regjering godtar forslaget og at ambassadens note sammen med denne svarnote utgjør en avtale mellom våre regjeringer og at partene skal meddele hverandre gjennom diplomatiske kanaler at kravene som i henhold til statsforfatningen stilles for at avtalen kan tre i kraft er oppfylt. Avtalen skal tre i kraft den dagen sistnevnte meddelelse er mottatt.

Det kongelige norske utenriksdepartement benytter anledningen til på ny å forsikre Republikken Finlands ambassade om sin mest utmerkede høyaktelse.

Oslo, 27. oktober 2021