

Grundlagsutskottet

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

Till jord- och skogsbruksutskottet

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 grundlagsutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Tapio Hakaste, jord- och skogsbruksministeriet
- specialsakkunnig Irena Pirhonen, jord- och skogsbruksministeriet
- juristsekreterare, miljö- och näringsfrågor Sarita Kämäräinen, sametinget
- professor Tuomas Ojanen
- professor Elina Pirjatanniemi
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om tidsbegränsat förbud mot laxfiske i Tana älvs vattendrag.

Lagen avses träda i kraft den 1 juni 2022.

I motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen granskas lagförslaget framför allt med avseende på bestämmelsen om miljöansvar i 20 §, egendomsskyddet i 15 § och samernas rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur i 17 § 3 mom. i grundlagen.

Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är dock önskvärt att regeringens proposition lämnas till grundlagsutskottet för behandling.

Utlåtande GrUU 27/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Regeringen föreslår att det stiftas en lag om tidsbegränsat förbud mot laxfiske i Tana älvs vattendrag. Enligt 1 § i lagförslaget är det förbjudet att fånga lax i de laxförande delar av Tana älvs vattendrag som anges närmare i lagen. Även försäljning av lax är förbjuden, liksom fiske med de redskap avsedda för laxfiske som nämns i lagen.

Bedömning av den föreslagna lagstiftningen

(2) 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.) samt den grundläggande rättigheten i fråga om miljön (20 §). Bestämmelserna har dessutom konsekvenser för näringsfriheten, som tryggas i 18 § i grundlagen. De begränsningar av fisket som nu föreslås har också betydelse med tanke på Finlands internationella förpliktelser, såsom den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) och FN:s deklaration om ursprungsfolkens rättigheter.

(3) Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis innefattar äganderätten till ett vattenområde även fiskerätt, och fiskerätten åtnjuter egendomsskydd enligt grundlagen. Utskottet har tidigare ansett att fiskerätt bland annat innefattar skyddad rätt att bedriva fiske på ett visst vattenområde. Fiskerätten har också ansetts inbegripa rätt att ekonomiskt utnyttja vattenområdets fiskbestånd och rätt att ordna vattenområdets användning och skötsel. Å andra sidan har den fiskerätt som omfattas av egendomsskyddet av hävd varit föremål för en del begränsningar som delvis kommit till med grundlagsutskottets medverkan, såsom begränsningar och förbud som gäller själva fiskandet samt skyldighet att acceptera att också andra än ägaren till ett vattenområde har rätt att fiska på området (se GrUU 5/2017 rd, s. 4, GrUU 44/2016 rd, s. 2, och GrUU 58/2014 rd, s. 3/I samt de källor som nämns i utlåtandena). Grundlagsutskottet har också ansett att den traditionella fiskerätt som åtminstone kan jämföras med hävdvunna rättigheter och som tillkommer kommuninvånare som inte äger mark och som får en betydande del av sin försörjning av naturnäringar, närmast samer, är en förmån med förmögenhetsvärde som omfattas av egendomsskydd (se t.ex. GrUU 29/2004 rd, s. 2/I, och GrUU 30/1993 rd, s. 2/I).

(4) Fiske är vid sidan av renskötsel och jakt en näring som är intimt förknippad med samernas kulturform (se RP 309/1993 rd, s. 69/II, och t.ex. GrUU 3/1990 rd, s. 2, GrUU 29/2004 rd, s. 2, och GrUU 40/2009 rd, s. 2). I tillsynspraxis har också artikel 27 i MP-konventionen ansetts skydda ursprungsfolkens rätt att utöva sin kultur. Enligt FN:s kommitté för mänskliga rättigheter innebär artikel 27 bland annat en skyldighet att planera och genomföra ekonomiska åtgärder så att samernas näringar kan förbli ekonomiskt lönsamma (Länsman m.fl. mot Finland, 26.10.1994, klagomål nr 511/1992). Grundlagsutskottet har också i sin praxis konstaterat att fiske av tradition har ingått i samernas livsstil utan begränsningar som är relaterade till bosättningsorten (GrUU 5/2017 rd, s. 3, GrUU 27/1997 rd, s. 3, och GrUU 29/2004 rd, s. 2). Till samekulturen hör också de traditionella näringarnas moderna uttrycksformer (GrUU 5/2017 rd, s. 6—7, GrUU 1/2016 rd, s. 4, och GrUU 38/2004 rd, s. 4/II).

(5) Syftet med den nu föreslagna regleringen är att stoppa den kraftiga försämringen av laxbestånden i Tana älv och skapa förutsättningar för att laxbestånden ska återhämta sig och nå en håll-

Utlåtande GrUU 27/2022 rd

bar nivå. Regleringens syfte anknyter till 20 § i grundlagen. Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna omfattar bestämmelsen både att hindra ödeläggning av miljön eller miljöförstöring och aktiva åtgärder som gynnar miljön. I den uttrycks således människornas alltomfattande ansvar för en sådan övergripande samhällelig och ekonomisk verksamhet att den garanterar att den levande och livlösa naturens mångfald kan bevaras (se RP 309/1993 rd, s. 70/II). Syftet med bestämmelsen är att betona att skyddet av naturen och den övriga miljön också har värden som inte relaterar till individens rättigheter. Till denna del kan allas förpliktelser gentemot naturen anses antingen ha sin utgångspunkt i naturens egenvärde eller vara ett uttryck för en rättighet som odelad tillkommer alla människor. Som subjekt för en sådan mänsklig rättighet kan man också betrakta kommande generationer (RP 309/1993 rd, s. 70/I, se även GrUB 25/1994 rd, s. 10/I).

(6) Enligt regeringens proposition och annan utredning som utskottet fått har laxbestånden i Tana älvs vattendrag försämrats betydligt under de senaste åren. Enligt propositionen (s. 3) har beståndens tillstånd baserat på uppföljningen av laxbestånden i Tana älv bedömts vara så dåligt att den mängd lax som återvänder från havet till älven inte uppfyller utgångspunkterna för hållbart fiske ens innan en enda lax har hunnit fångas. Grundlagsutskottet anser att det utifrån 20 § i grundlagen har lagts fram godtagbara grunder för den föreslagna regleringen. Utskottet har inte heller i övrigt något att anmärka på regleringens förhållande till egendomsskyddet eller näringsfriheten.

(7) Grundlagsutskottet fäster dock med avseende på 17 § 3 mom. i grundlagen vikt vid hur väl regleringen uppfyller kraven på proportionalitet. Regleringen innebär ett betydande ingrepp i samernas rätt att som urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

(8) Enligt propositionen (s. 4) är det i nuläget oundvikligt att förbjuda eller kraftigt begränsa laxfisket. I propositionen motiveras det också varför det inte har bedömts vara möjligt att tillåta fiske ens i begränsad omfattning. Syftet med regleringen, dvs. att laxbestånden ska återhämta sig och nå en hållbar nivå, är inte bara att uppnå de mål som anges i 20 § i grundlagen utan också att skapa förutsättningar för att upprätthålla den samiska fiskekulturen även i framtiden. Att lyfta laxbeståndens status till en hållbar nivå främjar enligt grundlagsutskottet samekulturens fortlevnad (GrUU 5/2017 rd, s. 7, se även HD 2022:25, punkt 37). Med beaktande också av att begränsningen är tidsbegränsad är den nu föreslagna regleringen inte problematisk med avseende på 17 § 3 mom. i grundlagen.

(9) Grundlagsutskottet påpekar dock att det i samband med godkännandet av fiskeavtalet för Tana älv bland annat har konstaterats att fiskebegränsningarna i högre grad borde ha riktats mot sådant fiske som inte skyddas i 17 § 3 mom. i grundlagen och artikel 27 i FN:s MP-konvention (GrUU 5/2017 rd, s. 7). Detta gällde en situation där fisket kunde fortsätta i begränsad omfattning. Dessutom har utskottet framhållit att lagstiftningen också i samband med bestämmelser om miljöansvaret bör stärka samernas rätt att som urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur (GrUU 5/2017 rd, s. 7).

(10) Jord- och skogsbruksutskottet bör därför enligt grundlagsutskottet utreda möjligheterna att vidta åtgärder för att skydda och återuppliva laxbeståndet som i mindre grad ingriper i samernas

Utlåtande GrUU 27/2022 rd

rättigheter enligt 17 § 3 mom. i grundlagen utan att regleringens syften äventyras. Dessutom bör statsrådet utreda med vilka andra åtgärder samernas rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur kan stödjas och främjas trots att fisket begränsas.

Beredningen av ärendet

(11) Grundlagsutskottet sade i samband med godkännandet av fiskeavtalet för Tana älv att enligt inkommen utredning har den förhandlingsplikt som avses i 9 § i sametingslagen till vissa delar försummats i samband med förhandlingarna om fiskeavtalet för Tana älv och beredningen av lagen om sättande i kraft av avtalet (GrUU 5/2017 rd, s. 9). Utskottet anmärkte då att det vid beredningen av lagförslag som i betydande grad påverkar samernas rättigheter är av högsta vikt att förfaringssätten är korrekta.

(12) Enligt motiveringen till denna proposition har det i enlighet med 9 § i sametingslagen förts förhandlingar med sametinget om den reglering av fisket som den rådande situationen kräver den 30 augusti 2021, den 21 januari 2022, den 4 februari 2022 och den 8 mars 2022. Enligt motiveringen (s. 13) fick sametinget en inbjudan att förhandla också om den nu aktuella propositionen, men sametinget gav inte ett positivt svar på inbjudan, eftersom utkastet till proposition samtidigt hade sänts på remiss.

(13) Enligt uppgift till grundlagsutskottet underrättade jord- och skogsbruksministeriet den 1 april 2022 sametinget om att propositionen om det totalförbud som nu föreslås skulle sändas på remiss samma dag. Förhandlingar enligt 9 § i sametingslagen skulle ha förts den 4 april 2022, dvs. efter det att propositionen redan sänts på remiss. Enligt utskottets uppfattning har förhandlings-skyldigheten i fråga om propositionen inte fullgjorts på behörigt sätt genom att förhandlingar enligt 9 § i sametingslagen tidigare förts om en proposition där det föreskrevs om en möjlighet till mycket begränsat fiske. Utskottet anser att förhandlingarna bör föras uppriktigt och i en anda av ömsesidig respekt samt i rätt tid. Då är det möjligt att genuint påverka den planerade åtgärden. Utskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid detta.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 27/2022 rd

Helsingfors 11.5.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Wille Rydman saml
ersättare Markku Eestilä saml
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Jani Mäkelä saf.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.