Grundlagsutskottet

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 tilllämpning av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen och ändring av lagen om fiske

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

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 tilllämpning av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen och ändring av lagen om fiske (RP 239/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Heidi Aliranta, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Tapio Hakaste, jord- och skogsbruksministeriet
- avdelningschef Pentti Lähteenoja, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Satu Kaskinen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- ledamot i sametingets styrelse Pentti Pieski, sametinget
- tf. juristsekreterare Kalle Varis, sametinget
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- biträdande professor Janne Salminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- utrikesministeriet
- Iivanan osakaskunta
- Nuorgamin osakaskunta
- Outakosken osakaskunta
- Pikkujärven kalastuskunta

- Tenon kiinteistönomistajat ry
- Utsjoen kirkonkylän osakaskunta
- Vetsikon osakaskunta
- professor (emeritus) Vesa Majamaa
- professor Elina Pirjatanniemi.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att riksdagen godkänner avtalet mellan Finland och Norge om fisket i Tana älvs vattendrag och den fiskestadga som utgör en väsentlig del av avtalet.

Propositionen innehåller en tämligen omfattande motivering till lagstiftningsordning. Där bedöms propositionens betydelse med avseende på delegering av befogenheter att ingå internationella överenskommelser och suveräniteten i samband med sådan delegering samt i relation till grundlagens 6 § om jämlikhet, 15 § om egendomsskydd, 17 § om samernas ställning som urfolk, 18 § om näringsfrihet och 20 § om ansvar för miljön. Regeringen bedömer också propositionen mot bestämmelsen i grundlagens 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft och tillämpning av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen samt ett förslag till lag om ändring av lagen om fiske. De föreslagna lagarna avses träda i kraft samtidigt som avtalet träder i kraft vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av statsrådet. Målet är att avtalet ska träda i kraft före ingången av fiskesäsongen 2017.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner avtalet mellan Finland och Norge om fisket i Tana älvs vattendrag (nedan fiskeavtalet för Tana älv eller avtalet). Vidare föreslår regeringen att riksdagen godkänner en fiskestadga för Tana älvs vattendrag. I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft och tillämpning av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen samt ett förslag till lag om ändring av lagen om fiske. I propositionen föreslås det ett flertal begränsningar av fiskerätten i Tana älv.

Enligt 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen fattas beslut om godkännande av en internationell förpliktelse eller om uppsägning av en sådan och godkänns lagförslag om att sätta en internationell förpliktelse i kraft med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en internationell förpliktelse gäller grundlagen, ska enligt 94 § 2 mom. i grundlagen beslutet om godkännande fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Om ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse gäller grundlagen, ska enligt 95 § 2 mom. i grundlagen riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Fiskerätt omfattas av det egendomsskydd som avses i 15 § 1 mom. i grundlagen (se GrUU 58/2014 rd). Fiskebegränsningarna har även en koppling till näringsfriheten, som tryggas i 18 § 1 mom. i grundlagen. Eftersom avtalet gäller fiske uttryckligen i Tana älv, måste de begränsningar avtalet innehåller också bedömas mot den bestämmelse i 17 § 3 mom. i grundlagen enligt vilken samerna såsom urfolk har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Vidare anknyter de centrala grunderna för fiskebegränsningarna till en konkretisering av de skyldigheter som rör det i 20 § i grundlagen avsedda ansvaret för miljön. Inriktningen av begränsningarna kan ha relevans också med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet, 10 § om skydd för personuppgifter och 21 § om rättsskydd. Begränsningarna har alltså relevans med avseende på ett flertal grundläggande fri- och rättigheter och måste därför bedömas med hänsyn till relationerna mellan de olika grundläggande fri- och rättigheterna.

Fiskebegränsningarna är relevanta också med tanke på Finlands internationella förpliktelser. De viktigaste med hänsyn till grundlagsutskottets bedömning är den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) och FN:s deklaration om ursprungsfolkens rättigheter.

Enligt propositionen är syftet med fiskeavtalet för Tana älv att främja ett hållbart nyttjande och förvaltningen av fiskbestånden i Tana älvs vattendrag baserat på bästa tillgängliga kunskap. Avtalet ska också ge en ram för reglering av ett hållbart fiske vad gäller laxbestånden i Tana älvs vattendrag samt metoder för återupplivande av dem till en nivå som uppfyller målen för lekande bestånd. Som en allmän utgångspunkt för bedömningen konstaterar grundlagsutskottet att utifrån systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna kan propositionens syften anses godtagbara och vägande, särskilt i fråga om bestämmelsen om ansvar för miljön i 20 § i grundlagen.

Riksdagens samtycke

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

I propositionen behandlas i detalj huruvida ett flertal bestämmelser i fiskeavtalet och fiskestadgan för Tana älv hör till området för lagstiftningen. Grundlagsutskottet menar, i likhet med vad som framgår av propositionen, att avtalets bestämmelser och fiskestadgan i huvudsak hör till området för lagstiftningen och att avtalet därför kräver riksdagens samtycke.

Till sina effekter kan upphävandet av en internationell förpliktelse jämställas med uppsägning av en förpliktelse (se även GrUU 14/2010 rd s. 2, GrUU 11/2003 rd, s. 2 och GrUU 18/2002 rd, s. 2). Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande också för uppsägning av en förpliktelse. Enligt artikel 21 i fiskeavtalet för Tana älv ska avtalet från 1989 och den därtill hörande fiskestadgan upphöra att gälla när det nya fiskeavtalet träder i kraft. Avtalet kräver alltså också av det skälet riksdagens godkännande.

Rätt till fiske, egendomsskydd och ansvar för miljön

Bestämmelserna i fiskeavtalet för Tana älv om vilka som har rätt till fiske avviker i många avseenden från de allmänna bestämmelserna i fiskelagstiftningen, där bestämmanderätten för vattenområdets ägare framhålls. Enligt 5 § i lagen om fiske, som kom till med grundlagsutskottets medverkan (se GrUU 58/2014 rd) tillkommer rätten att fiska och att bestämma om fisket vattenområdets ägare. Denna rätt begränsas bland annat av de fiskeförmåner enligt särskilda grunder som avses i 6 §, de allmänna fiskerättigheter som avses i 7 § och den rätt till fisketillstånd för kommuninvånare i övre Lappland som avses i 10 § i samma lag. Det finns skäl att ordna rätten till fiske i Tana älv avvikande från de allmänna bestämmelserna också till följd av att Norge har ett annat system för fiskerätter (se s. 5—6 i RP), eftersom ett avtal med Norge gör det möjligt att fiska också i områden där det i ett avtalslöst läge inte skulle vara tillåtet att fiska.

Fiskeavtalet för Tana älv och den föreslagna regleringen skulle framför allt trygga fiskemöjligheterna för invånarna i området, dock så att fisket begränsas i syfte att skydda fiskbestånden. Att bestämmelserna varierar beroende på målgrupp förklaras i propositionsmotiven av ägandeförhållandena i området, de i jämförelse med landet i övrigt avvikande förhållandena i Tana älv, fiskets betydelse för området i allmänhet och fiskets betydelse i synnerhet för samerna i deras egenskap av ursprungsfolk. De här omständigheterna leder till att rätten till fiske i Tana älv inte kan ordnas enligt de allmänna grunderna för fiskelagstiftningen.

Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis innefattar äganderätten till ett vattenområde även fiskerätt, och fiskerätten åtnjuter grundlagsfäst egendomsskydd. 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 hel del begränsningar som delvis kommit till med grundlagsutskottets medverkan, såsom begränsningar och förbud som gäller själva fiskandet samt skyldighet att acceptera annan rätt att fiska på ett vattenområde än den som tillkommer ägaren till vattenområdet (se GrUU 44/2016 rd, s. 2 och GrUU 58/2014 rd, s. 3/I och de källor som nämns där). I synnerhet i sin bedömning av de begränsningar av vattenägarens rättigheter som följer av den allmänna fiskerätten har grundlagsutskottet tagit hänsyn till att fiskbeståndet som rör sig fritt i vattendraget i konstitutionellt hänseende är objekt som har ett förmögenhetsvärde och kontinuerligt förnyas och att den rätt att fiska inom ett vattenområde som uppstår på grund av ägandet är en synnerligen egenartad form av ägande (GrUU 8/2012 rd, s. 3/I och GrUU 8/1996 rd, s. 3/I).

Den nuvarande ikraftträdandelagen för fiskeavtalet för Tana älv stiftades i grundlagsordning. Enligt grundlagsutskottets bedömning (GrUU 13/1989 rd) påverkades frågan om lagstiftningsordning då av att regleringen väsentligt försämrade ortsbornas möjligheter att få sin utkomst av laxfisket och att på normalt, skäligt eller förnuftigt vis nyttja sin fiskerätt, som omfattades av den dåvarande regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd.

Den konstitutionella bakgrunden till fiskebegränsningar har förändrats avsevärt efter det. I samband med grundrättighetsreformen 1995 intogs i regeringsformen en bestämmelse om ansvaret för miljön och en bestämmelse om samernas rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

De bestämmelserna motsvarar 20 § respektive 17 § 3 mom. i den nuvarande grundlagen. Efter grundrättighetsreformen har inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna till den del de gäller egendomsskyddet och den därtill anknytande fiskerätten bedömts utifrån de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 58/2014 rd, s. 3, GrUU 20/2010 rd, s. 3 och GrUU 8/1996 rd, s. 2). Dessutom kan ett undantagsförfarande tillgripas endast i mycket exceptionella fall och av tvingande skäl (se RP 1/1998 rd, s. 125, GrUB 10/1998 rd s. 21 och t.ex. GrUU 67/2014 rd).

Det väsentliga i fråga om fisket i Tana älvs vattendrag är vem som har rätt att inhämta fisketillstånd och vilket slag av fiske tillståndet ger rätt till. Rätten till fiske i Tana älv bestäms på grundval av bestämmelserna om fiskargrupper i gränsälvssträckningen i 2 § i fiskestadgan och bestämmelserna om kategorier av fisketillstånd i 4 § i stadgan. I Finland skulle det finnas fyra fiskargrupper. Till den första gruppen hör innehavare av fiskerätt som är fast bosatta i älvdalarna vid Tana älvs vattendrag. Till den andra gruppen hör innehavare av fiskerätt som är fast bosatta någon annanstans än i älvdalarna vid Tana älvs vattendrag. Den tredje gruppen består av personer som är fast bosatta i älvdalarna vid Tana älvs vattendrag och inte innehar fiskerätt. Den fjärde gruppen utgörs av andra personer som inte innehar fiskerätt i det område där fiskestadgan för Tana älv gäller eller som inte är fast bosatta i älvdalarna vid Tana älvs vattendrag. I 4 § om kategorier av fisketillstånd finns bestämmelser om fisketillståndens innehåll utgående från indelningen i fiskargrupper som definierats i 2 §. Enligt artikel 10.2 i fiskeavtalet för Tana älv ska dessutom den som vill fiska på gränsälvssträckning lösa ett särskilt fisketillstånd. I 6 § i fiskestadgan föreskrivs dessutom om tillåtna fångstredskap, i 10—12 § om närmare begränsningar av fångstredskap och områden för spöfiske, i 7 § om en allmän veckofredning, i 8, 13—15 och 17 § om tillåtna fisketider och i 4 kap. om tekniska bestämmelser rörande fångstredskap.

De mest omfattande fiskemöjligheterna har man enligt förslaget med det så kallade fisketillståndet för ortsbor, avsett för fast bosatta i älvdalarna vid Tana älvs vattendrag, och som gäller för en fiskesäsong i taget. Fiskare som bor på annat håll kan lösa båt- och strandfisketillstånd som gäller i ett dygn, som det finns ett begränsat antal av och som fördelas mellan länderna. Högst en tredjedel av båt- och strandfisketillstånden kan reserveras av fiskerättsinnehavare bosatta utanför Tana älvdal och de tillstånd som löses från denna tillståndskvot har bättre villkor än tillstånden för dem som inte innehar fiskerätt. Att begränsningarna gäller i olika omfattning för olika fiskerättsinnehavare är förknippat med ett flertal aspekter som delvis pekar i olika riktning, däribland tryggandet av rättigheterna för de samer som bor i älvdalarna vid Tana älv, jämlikheten, skyddandet av fastighetsägarnas rättigheter och skyddet av fiskbestånden. Vid alla fiskebegränsningar är det dock ytterst frågan om att någon rättighet begränsas. Det är alltså i och för sig klart att förslaget innehåller sådana fiskebegränsningar som i alla situationer inte kan anses ringa. Grundlagsutskottet påpekar dessutom att tillämpningsområdet för grundlagens bestämmelse om egendomsskydd inte är bunden till en persons bosättningsort.

Grundlagsutskottet har i sin senare praxis godkänt begränsningar i lagstiftningen i fråga om bland annat fångstredskap, fisketider och fredningstider samt minimimått och fångstkvoter som allmänt utnyttjade sätt att skydda fiskbestånden (se GrUU 14/2010 rd, s. 3). Lagstiftningen erkänner numera inte en obegränsad fiskerätt som grundar sig på ägande, utan fiskerätten gäller enligt 5 § i lagen om fiske allmänt taget på det sätt som den utformas genom den lagen och genom bland annat det system för fiskebegränsning som ingår i den lagens 6 kap. Utskottet har i sin praxis på se-

nare tid fäst särskild uppmärksamhet vid skyldigheten att skydda fiskbestånden (GrUU 58/2014 rd, s. 7). Enligt grundlagsutskottet skulle en sådan skyldighet i överensstämmelse med miljöansvarsbestämmelsen i 20 § i grundlagen understryka att det allmänna inte enbart är bemyndigat utan också skyldigt att bära ansvar för naturen och dess mångfald, vilket tar sig konkret uttryck bland annat i fiskebegränsningar.

Ansvaret för naturen och dess mångfald, miljön och kulturarvet ligger enligt 20 § 1 mom. i grundlagen hos var och en. Det ansvar som avses i den bestämmelsen riktar sig såväl till det allmänna som till privata fysiska och juridiska personer. Bestämmelsen om att ansvaret hör till var och en understryker att miljöskyddet förutsätter ett brett samarbete mellan olika aktörer. Det ansvar som avses i bestämmelsen omfattar bland annat aktiva åtgärder som gynnar naturen. Bestämmelsen om miljön som en grundläggande rättighet uttrycker människornas alltomfattande ansvar för att bedriva ekonomisk och samhällelig verksamhet enligt principer som säkerställer att den levande och den livlösa naturens mångfald bevaras (se RP 309/1993 rd s. 70, och GrUU 45/2016 rd, s. 2). Det föreslagna avtalet och den fiskestadga som utgör en väsentlig del av avtalet och som är avsett att förnyas regelbundet utgår från att fiskbeståndet och dess mångfald ska skyddas och bevaras. Grundlagsutskottet anser därför att helheten på ett viktigt sätt främjar fullgörandet av det miljöansvar som avses i 20 § i grundlagen.

Även om de föreslagna fiskebegränsningarna delvis går längre än begränsningarna exempelvis i den fiskestadga som ingår i gränsälvsöverenskommelsen mellan Finland och Sverige (se GrUU 14/2010 rd och RP 264/2009 rd), kan de till begränsningarna anknytande inskränkningarna i egendomsskyddet och näringsfriheten i princip anses vara proportionerliga, med hänsyn till propositionens uppgifter om det nuvarande, nästintill alarmerande tillståndet för fiskbestånden i Tana älv. Förslagen är således inte problematiska med avseende på egendomsskyddet eller näringsfriheten.

Samernas rättigheter

Tana älvdal hör till samernas hembygdsområde och majoriteten av invånarna vid älven är samer. Fiske är vid sidan av renskötsel och jakt en näring som är intimt förknippad med samernas kulturform (se t.ex. RP 309/1993 rd, s. 69/II, GrUU 3/1990 rd, s. 2, GrUU 29/2004 rd, s. 2 och GrUU 40/2009 rd, s. 2). Propositionen är därför konstitutionellt särskilt betydelsefull med tanke på 17 § 3 mom. i grundlagen. I tillsynspraxisen har också artikel 27 i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) ansetts skydda ursprungsfolkens rätt att utöva sin egen 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 27/1997 rd, s. 3, och GrUU 29/2004 rd, s. 2).

Laxfisket i Tana älv är starkt knutet till den samiska kulturen. Till fiskekulturen hör särskilt traditionella fiskemetoder såsom fiske med pata, fiske med laxnät och fiske med drivnät. Såväl människorättskommittén (Länsman m.fl. mot Finland, klagomål nr 511/1992) som grundlagsutskottet har konstaterat att till samekulturen också hör de traditionella näringarnas moderna ut-

trycksformer (se GrUU 1/2016 rd, s. 4, och GrUU 38/2004 rd, s. 4/II). Därför måste exempelvis spöfiske och därtill anknuten fisketurism anses höra till den samiska fiskekulturen.

Grundlagsutskottet menar att den kraftigt begränsande uppfattning av fiskebegränsningarna som propositionen ger uttryck för i många avseenden konkretiseras uttryckligen i fråga om samerna. Å andra sidan strävar man enligt propositionen efter att skydda samekulturen så att ingen traditionell fångstmetod förutom not förbjuds helt, utan kan användas också i fortsättningen, om än i begränsad omfattning. Vidare menar grundlagsutskottet att det finns aspekter i anknytning till ansvaret för miljön och till laxskyddet som är av betydelse för bevarandet av samernas fiskekultur.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning försvagar de föreslagna bestämmelserna obestridligen utövandet av det traditionella fiske som hör till samernas kulturform. Trots att var och en har ansvar för miljön kan det allmänna genom regleringar fullgöra miljöansvaret också genom att olika rättssubjekt påförs olika begränsningar och skyldigheter, enligt godtagbara grunder som anknyter särskilt till tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Med tanke på proportionaliteten är det å andra sidan viktigt att fångstmetoder som hör till samekulturen också i framtiden kan utövas i så stor omfattning att de kunskaper och färdigheter som anknyter till traditionen inte hotar försvinna helt. Att lyfta laxbeståndens status till en hållbar nivå främjar å sin sida samekulturens fortlevnad.

Utskottet understryker likväl att lagstiftningen också i samband med bestämmelser om miljöansvaret bör stärka samernas rätt att som urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Propositionen kan alltså anses vara konstitutionellt problematisk, eftersom de lindrigare fiskebegränsningar som gäller samekulturens traditionella fiskeformer grundar sig på bosättningsort. Utskottet påpekar att den rätt att utöva fiske som hör till den egna kulturen enligt 17 § 3 mom. i grundlagen inte är bunden till bosättningsort. Det har dock med grundlagsutskottets medverkan föreskrivits om begränsningar av fiske och jakt som är bundna till bosättningsorten (GrUU 58/2014 rd och GrUU 29/2004 rd), vilket visar att det i utskottets praxis inte ställts upp några absoluta krav för regleringen i frågan.

Med tanke på att fiske är ett högst väsentligt och oskiljaktigt inslag i den traditionella samiska livsstilen leder dock en på bosättningsort baserad begränsning också av samernas fiske till att samer som bor på annat håll hindras, på ett sätt som inte kan anses oproblematiskt, från att utöva sin kultur i Tana älv. Grundlagsutskottet anser av skäl som följer av 17 § 3 mom. i grundlagen därför att rätten till fiske i Tana älv oberoende av bosättningsort borde ha tryggats i vidare utsträckning för samerna än det som nu föreslås och 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. Utskottet anser att jord- och skogsbruksutskottet måste utreda om bestämmelserna i 2 och 4 § i fiskestadgan tillåter att exempelvis 9 § i ikraftträdandelagen ändras på ett sätt som tryggar samernas rättigheter bättre än regeringens förslag. Om tryggandet av samernas rättigheter inte kan förbättras genom en ändring av ikraftträdandelagen, är det enligt grundlagsutskottet nödvändigt att riksdagen, även om den godkänner avtalet, genom ett uttalande förpliktar regeringen att fortsätta förhandlingarna i syfte att trygga det traditionella fiske som hör till samernas kultur.

Delegering av behörighet att ingå avtal

I 2 § 1 mom. i propositionens förslag till ikraftträdandelag fastställs det att jord- och skogsbruksministeriet är behörigt att med Norges regering eller den myndighet som utsetts av Norges regering avtala om avvikelse från bestämmelserna i fiskestadgan. Avvikelser är enligt artikel 6 i avtalet möjliga endast 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. Enligt propositionsmotiven ansågs bestämmelsen nödvändig för att man skulle kunna reagera tillräckligt snabbt och flexibelt på förändringar i fiskbestånden. Det ansågs även viktigt att man har möjligheten att årligen utvärdera i synnerhet bestämmelserna rörande fiskesäsong och fredningsperioder mot bakgrund av nya uppgifter om fiskbeståndens status. Avvikelserna från bestämmelserna i fiskestadgan kan vid behov begränsas så att de endast berör en viss del av fiskeområdet, en del av fiskesäsongen eller enskilda fiskemetoder.

Att behörigheten att ingå avtal på detta sätt delegeras till ett ministerium utgör ett undantag från bestämmelserna i 93 och 94 § i grundlagen, enligt vilka behörigheten att ingå avtal i första hand hör till republikens president eller statsrådet och riksdagen är med och godkänner förpliktelserna. Behörighet att ingå avtal kan dock i begränsad utsträckning överföras till andra myndigheter. Enligt grundlagsutskottets praxis får ett bemyndigande att ingå avtal dock 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 14/2010 rd).

Grundlagsutskottet bedömde i sitt utlåtande om gränsälvsöverenskommelsen mellan Finland och Sverige (GrUU 14/2010 rd, s. 3—4) huruvida en reglering av liknande art var godtagbar. Utskottet konstaterade att den befogenhet att ingå överenskommelse som getts ministeriet främst kan gälla tekniska anpassningar och kompletteringar av bestämmelserna. Ett avtal baserat på delegering kan däremot inte innehålla exempelvis helt nya förpliktelser för individen eller inskränkningar som är väsentligt strängare än bestämmelserna om den primära förpliktelsen. Angående det då aktuella sammanhanget, där det också fanns särskilda skäl för att flexibelt anpassa bestämmelserna i överenskommelsen efter den årliga beståndsvariationen, konstaterade utskottet ytterligare att befogenhetsöverlåtelsen inte påverkar behandlingsordningen för överenskommelsen.

De bestämmelser som i samråd med den norska parten kan ges med stöd av artikel 6 och den därtill anknytande artikel 7 i fiskeavtalet är i hög grad av samma typ som de övriga begränsningarna i fiskestadgan, så i det avseendet kan de betraktas som sådana tekniska anpassningar och kompletteringar som avses i grundlagsutskottets praxis. Det bör också noteras att enligt artikel 7.2 i avtalet ska behovet av att utfärda avvikande bestämmelser utvärderas årligen. Det tillåter att parterna reagerar på den årliga variationen i fiskbestånden. Utvärderingen ska dessutom involvera innehavarna av fiskerätt, forskare och relevanta intressentgrupper.

Grundlagsutskottet uppmärksammar att de avvikande bestämmelserna är begränsade till det syfte som specificeras i artikel 6.1 i avtalet och att innehållet i de avvikelserna är begränsat till de åtgärder som anges i artikel 6.2. Enligt utskottet kan bestämmelser som utfärdas med stöd av den nämnda artikeln inte heller innehålla helt nya förpliktelser för individen eller inskränkningar som

är väsentligt strängare än bestämmelserna om den primära förpliktelsen. Av propositionen framgår dock inte klart hur eventuella ytterligare begränsningar riktas till de olika fiskargrupperna. Avtalets systematik och de konstitutionella aspekter som tryggar urfolkens rättigheter talar för en tolkning som betonar samernas rättigheter. Grundlagsutskottet anser vidare att det av det grundlagsfästa skyddet för samernas rättigheter följer att ministeriets behörighet att ingå avtal förfarandemässigt bör begränsas genom att utnyttjandet av behörigheten tydligt binds till ett krav på att den förhandlingsplikt som avses i 9 § i sametingslagen följs till fullo.

Skydd för personuppgifter

Artikel 13 i fiskeavtalet för Tana älv förutsätter ett elektroniskt fångstregister och ett därtill anslutet register över tillståndsförsäljningen. Fiskaren är skyldig att till registret rapportera uppgifter om fisket och fångster. Registret ska vara gemensamt för Norge och Finland. Enligt 7 § i lagförslag 1 är Naturresursinstitutet behörig registerförare i Finland. Institutet svarar, i samarbete med den som svarar för försäljningen av fisketillstånd, för driften och utvecklingen av det informationssystem som är nödvändigt för att administrera registret. Andra bestämmelser på lagnivå om dessa register som innehåller personuppgifter ingår inte i förslagen. I artikel 13.2 i avtalet finns dock en bestämmelse om vad registeruppgifterna ska användas till.

Förslaget måste till denna del bedömas med hänsyn till att det i 10 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs att närmare bestämmelser om skyddet för personuppgifter ska utfärdas genom lag. Grundlagsutskottets praxis har varit att lagstiftarens handlingsutrymme begränsas både av den här bestämmelsen och av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i samma moment som skyddet för privatlivet. Enligt grundlagsutskottets etablerade praxis måste lagstiftaren tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna över lag (se t.ex. GrUU 18/2012 rd).

Vid bedömningen av den typ av registerbestämmelser som nu föreslås har grundlagsutskottet normalt fäst uppmärksamhet särskilt vid syftena för registreringen, innehållet i de registrerade personuppgifterna, de tillåtna användningsområdena för uppgifterna, möjligheterna till överlåtelse av uppgifter, uppgifternas förvaringstid och den registrerades rättsskydd. Grundlagsutskottet har i sin praxis framhållit att lagbestämmelser om dessa frågor ska vara heltäckande och detaljerade (se t.ex. GrUU 71/2014 rd).

De personuppgifter som antecknas i registret verkar inte innehålla känslig information. Enligt grundlagsutskottets uppfattning finns det ändå skäl att komplettera bestämmelserna så att de överensstämmer med utskottets ovan återgivna praxis. I det sammanhanget bör dock noteras att kraven på räckvidd för, exakthet hos och noggrann avgränsning av bestämmelser om skyddet av personuppgifter till vissa delar kan uppfyllas genom en ändamålsenligt beredd allmän unionsförordning eller genom en allmän nationell lag (se GrUU 38/2016 rd, s. 4).

Övrigt

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. Likaså är bedömningen av konsekvenserna för samernas

rättigheter delvis bristfällig. Redan vid behandlingen av regeringens proposition med förslag till lagstiftning som gäller omorganisering av Forststyrelsen (RP 132/2015 rd) såg utskottet det som ganska besynnerligt att samernas rättigheter inte alls togs upp i propositionens motiv till lagstiftningsordning (se GrUU 1/2016 rd, s. 4). Utskottet anmärker att det vid beredningen av lagförslag som i betydande grad påverkar samernas rättigheter är av högsta vikt att förfaringssätten är korrekta.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens godkännande behövs för det avtal som avses i propositionen,

att beslut om godkännande ska fattas med enkel majoritet och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 23.2.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent (delvis)
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Grundlagsutskottet har behandlat regeringens proposition om fisket i Tana älvs vattendrag, som i betydande grad begränsar samernas fiskerättigheter. Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna som urfolk samt romerna och andra grupper rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

Under utfrågningen har sakkunniga framhållit att det gemensamma ansvaret för miljön inte är entydigt. Ansvarsfull lagstiftning innebär bland annat att begränsningar och skyldigheter kan riktas till rättssubjekt på olika sätt om det finns godtagbara grunder för det. Till dessa grunder hör tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagen skyddar egendom och samernas rätt till sin egen kultur. Det måste beaktas när man bedömer de begränsningar och bemyndiganden till begränsning som fisket i Tana älv underkastas.

Samernas rätt att bevara och utveckla sin kultur är grundlagsfäst, vilket kan ses som ett centralt element i bedömningen av propositionen. De sakkunniga har understrukit att de föreslagna begränsningarna av fiskerättigheterna ger större konsekvenser uttryckligen för samernas fiskeformer, som måste betraktas som traditionella. Däremot utökar förslaget fiskerätten för andra fastighetsägare än sådana som bor på orten. Begränsningarna är alltså skenbart rättvisa, men i verkligheten begränsar de just samernas rätt till fiske. Dessutom kan det konstateras att kravet på stadigvarande bosättning i området vid Tana älv är ytterst problematiskt. Bestämmelsen försvagar rättigheterna särskilt för de samer som har förvärvat sin fiskerätt exempelvis genom arv, men har möjlighet att bo vid Tana älv endast en del av året till följd av studier eller annat. Sammantaget äventyrar propositionen därför samernas kultur och livsstil och förutsättningarna för att de ska kunna bevara sin identitet i dagens samhälle.

Sakkunniga har betonat att det skulle finnas reella alternativ till de föreslagna begränsningarna. De alternativen skulle också tydligare identifiera och entydigare trygga samernas rättigheter. Alternativen har dock inte i någon vidare utsträckning utretts i propositionsmotiven.

Inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter att de så kallade allmänna förutsättningar för inskränkning uppfylls. Bland annat måste proportionalitetsprincipen beaktas. Med stöd av det som sägs ovan kan de nu föreslagna begränsningarna av samernas fiskerättigheter knappast anses förenliga med proportionalitetsprincipen. De föreslagna begränsningarna utgör i vilket fall ändringar som berör grundlagen på det sätt som avses i dess 94 § 2 mom. Därför kräver ett godkännande av propositionen ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Under sakkunnigutfrågningen föreslogs det visserligen att ett godkännande av propositionen i den föreslagna formen åtminstone inte utan vidare är motiverat ens med två tredjedelars majoritet. Skälet till det är att förslaget på ett betydande sätt anknyter till grundlagen och Finlands internationella förpliktelser, genom vilka samernas ställning som urfolk skulle ha krävt att den särskilda ställningen för deras fiskerättigheter hade tryggats.

Utlåtande GrUU 5/2017 rd
Avvikande mening

Avvikande från majoriteten i utskottet anser jag inte att riksdagen i vanlig lagstiftningsordning kan ge sitt samtycke till de föreslagna begränsningarna. Jag anser att ett beslut om riksdagens samtycke i enlighet med 94 § 2 mom. i grundlagen måste fattas med två tredjedelars majoritet.

Avvikande mening

Jag föreslår

att riksdagens samtycke behövs för det fördrag som avses i propositionen,

att beslut om riksdagens samtycke ska fattas med två tredjedelars majoritet,

att lagförslag 1 ska behandlas i inskränkt grundlagsordning och

att lagförslag 2 kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 23.2.2017

Anna-Maja Henriksson sv