

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 289/2022 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
- 2:a vice ordförande Leo Aikio, sametinget
- närings- och miljöjurist Sarita Kämäräinen, sametinget
- professor Kaarlo Tuori
- professor Elina Pirjatanniemi.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

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

Lagen avses träda i kraft den 1 maj 2023.

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

Utlåtande GrUU 91/2022 rd

Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt regeringens uppfattning är det dock önskvärt att propositionen behandlas av grundlagsutskottet.

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 och att hålla sådana redskap i vattnet.

(2) Grundlagsutskottet har nyligen lämnat ett utlåtande om ett lagförslag med i huvudsak samma innehåll. Lagförslaget gällde förbud mot laxfiske i Tana älvs vattendrag från juni 2022 till utgången av 2022 (GrUU 27/2022 rd).

(3) 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 (se även GrUU 27/2022 rd, stycke 2—4).

(4) Syftet med den 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 hållbar 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).

(5) Enligt propositionen har man vid uppföljning av laxbeståndens tillstånd i Tana älvs vattendrag observerat en betydande minskning av laxar som vandrar upp i vattendraget, särskilt efter 2019. Enligt propositionsmotiven (s. 3) har tillståndet för 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. På grund av de förändringar som skett i förhållandena i norra Atlanten har laxbeståndens återhämtning inte framskridit som väntat genom de gällande fiskebestämmelserna. Enligt preliminära undersökningsresultat ser det ut som om till-

Utlåtande GrUU 91/2022 rd

ståndet för laxbestånden i Tana älv är högst på 2021 års nivå eller något sämre. Grundlagsutskottet anser att det utifrån 20 § i grundlagen har lagts fram godtagbara grunder för den föreslagna regleringen.

(6) 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.

(7) Enligt propositionen (s. 10) tillåter laxbeståndens tillstånd inte laxfiske annat än i mycket liten skala. Propositionen redogör också för problemen med att tillåta småskaligt laxfiske. I nuläget är det enligt propositionen mycket viktigt att undvika ett för stort fisketryck så att situationen för laxbestånden inte försämras ytterligare eller att deras återhämtning fördröjs. Därför har ett förbud mot laxfiske ansetts nödvändigt.

(8) Syftet med regleringen, det vill säga 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). De nu föreslagna bestämmelserna är i sin temporära form inte problematiska med avseende på 17 § i grundlagen.

(9) Grundlagsutskottet påpekar dock att det i samband med godkännandet av fiskeavtalet för Tana älv bland annat har konstaterat 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) I propositionen (s. 10) redogörs det inte bara för de ekonomiska konsekvenserna av ett förbud mot laxfiske utan också för de betydande negativa samhällseliga konsekvenserna av förbudet. Enligt propositionen och annan utredning till grundlagsutskottet har man tidigare strävat efter och strävar alltjämt efter att minska konsekvenserna av förbudet mot laxfiske genom att underlätta bestämmelserna om fiske av andra fiskarter.

(11) Grundlagsutskottet noterar att konsekvenserna av förbud mot laxfiske ökar när fiskeförbud införs upprepade gånger. I och med att förbudet fortsätter försvåras också överföringen av den samiska fiskekulturen från generation till generation (se även GrUU 47/2021 rd, stycke 4). Utskottet upprepar sina tidigare ställningstaganden om att jord- och skogsbruksutskottet bör utreda möjligheterna att skydda och återuppliva laxbeståndet genom åtgärder som i mindre grad ingriper i samernas rättigheter enligt 17 § 3 mom. i grundlagen och utan att regleringens syften äventyras. Statsrådet bör utreda genom vilka andra åtgärder samernas rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur kan stödjas och främjas trots att fisket begränsas (se GrUU 27/2022 rd, stycke 10).

Utlåtande GrUU 91/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 31.1.2023

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 Jari Kinnunen saml
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saf
medlem Ville Valkonen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.