

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det 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.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	3
2.1 Laxbeståndens tillstånd	3
2.2 Artikel 16 i fiskeavtalet	4
2.3 Ny rättspraxis	5
3 Målsättning	6
4 Förslagen och deras konsekvenser	7
4.1 De viktigaste förslagen	7
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	7
4.2.1 Miljökonsekvenser	7
4.2.2 Samhälleliga konsekvenser	8
4.2.3 Konsekvenser för regionutvecklingen	10
4.2.4 Ekonomiska konsekvenser	10
4.2.5 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet	10
5 Remissvar	10
6 Specialmotivering	13
7 Ikraftträdande	16
8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	16
LAGFÖRSLAG	21
Lag om tidsbegränsat förbud mot laxfiske i Tana älvs vattendrag	21

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Tana älv vid norska gränsen är en av världens viktigaste förökningsplatser för atlantisk lax. Vid uppföljning av laxbeståndens tillstånd i Tana älvs vattendrag har man observerat en betydande minskning av laxar som vandrar upp i vattendraget, särskilt efter 2019. Baserat på uppföljningen av laxbestånden i Tana älv har beståndens tillstånd bedömts vara så dålig 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. Därför rekommenderas det i det vetenskapliga råd (rapporten Status of the Tana/Teno River salmon populations in 2021) som getts med tanke på den reglering av laxbestånden som Finland och Norge tillsammans genomför att laxfisket bör upphöra helt eller begränsas avsevärt under fiskesäsongen 2022. Forskargruppens verksamhet baserar sig på avtalet om fiske i Tana älv (FördrS 42/2017), nedan *fiskeavtalet*.

I denna proposition föreslås bestämmelser om att laxfiske och användning av redskap avsedda för laxfiske ska vara förbjudna i Tana älvs vattendrag under en viss tid 2022, eftersom det utifrån uppföljningsuppgifter från tidigare år kan förutspås att antalet laxar som är flera havsår gamla och som är de viktigaste med tanke på laxens förökning kommer att vara litet. Syftet är samtidigt att undvika en avsevärd risk för att laxbestånden försvagas, vilket ytterligare fördröjer och försvårar återhämtningen av laxbestånden till en hållbar nivå.

Propositionen är behövlig, eftersom det exceptionellt dåliga tillståndet hos laxbestånden i Tana älvs vattendrag kräver mycket stark reglering av fisket, i praktiken avbrytande av laxfisket. Syftet med lagen är att säkerställa förutsättningarna för att laxbestånden i Tana älv ska återhämta sig.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid jord- och skogsbruksministeriet. Man har varit tvungen att bereda propositionen inom en mycket stram tidsram. Vid lagberedningen har som bakgrundsmaterial använts utlåtanden om fiskebestämmelserna för Tana älv 2022 och statsrådets förordning om tidsbegränsat förbud mot laxfiske i Tana älvs vattendrag år 2021 (359/2021).

På grund av beredningens strama tidsram var även remisstiden kortare än vanligt och lagförslaget var på remiss 1.4–7.4.2022. Lagförslaget har inte granskats vid justitieministeriets laggranskningsenhet, eftersom det är kort och har en stram tidsram. Lagtexten baserar sig på statsrådets förordning (359/2021) som är laggranskad.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Laxbeståndens tillstånd

I Tana älvs vattendrag förekommer cirka 30 genetiskt differentierade laxbestånd som har anpassat sig till olika biälvar. Storleken på och tillståndet hos dessa laxbestånd varierar mycket. Under de senaste åren har tillståndet varit gott för en del av laxbestånden i Tana älv, men en stor del av laxpopulationerna i vattendraget led av överfiske redan innan den allmänna minskningen av mängden vandringslax de senaste åren. Särskilt laxbestånden i Tana älvs stora biälvar

Karášjohka älv och Iešjohka älv är i klart sämre tillstånd än den målsatta nivån. Det är fråga om stora moderfiskar som gör flera års havsvandring och återvänder till Tana älv i början av fiskesäsongen.

Under 2019–2021 har laxens uppvandring i Nordatlanten och även i Tana älv varit exceptionellt svag. År 2020 utgjorde det totala antalet laxar som vandrade upp i Tana älv under hälften av 2018 års antal som också ansågs vara lågt. Under 2021 försämrades laxbeståndens tillstånd i fråga om laxar som återvänder från havet ytterligare, det vill säga antalet laxar som återvände från havet minskade trots att fiskeförbudet fiskesäsongen 2021 ledde till att det fanns dubbelt fler moderfiskar i Tana älvs vattendrag än året innan. Avkommor till dessa moderfiskar kan fiskas om cirka 6–7 år när de återvänder från havsvandringen till älven för att leka. Dessutom kan det uppskattas att uppvandringen för laxar som är flera havsår gamla förblir liten 2022, eftersom laxar som är ett havsår har återvänt sparsamt under de två föregående åren, vilket i allmänhet återspeglas i antalet laxar som är flera havsår gamla. I det vetenskapliga rådet rekommenderas så lite laxfiske som möjligt eller inget laxfiske överhuvudtaget. Förändringen verkar ha samband med miljöfaktorer, närmast laxens överlevnad, när smolt simmar från älven till havsmiljön. På grund av att moderfiskbeståndet är svagt blir yngelbeståndet glest och jagas under älvvistelsen av rovdjur i en proportionellt större utsträckning samt utsätts för konkurrens från andra arter. Laxens försämrade överlevnad i havsmiljön under de senaste åren syns också i uppföljningen, där man har kunnat jämföra antalet smolt som vandrat från Utsjoki till havet med antalet laxar som återvänt efter ett år i havet.

På grund av laxbeståndens dåliga tillstånd har syftet med den gällande fiskestadgan redan tidigare varit att minska fiskedödligheten med 30 procent, särskilt i fråga om de svaga laxbestånden i vattendragets biflöden. På basis av mångsidiga forskningsresultat begränsades även traditionellt fiske med betoning på början av fiskesäsongen, eftersom man kände till tidpunkten för vandringen och fångstuppegifterna för de olika laxbestånden i vattendraget. Enligt uppföljningsresultaten har begränsningarna fungerat och nedskärningen av fiskedödligheten har genomförts som beräknat i en omfattning av cirka 30 procent, och därför antas laxbestånden återhämta sig inom den förväntade tiden.

I samband med uppföljningen bedömdes även årligen antalet laxar som återvänder från havet innan fisket av dem inleds. Enligt den senaste forskningsrapporten var i nästan alla laxbestånd antalet laxar som återvänder från havet så litet att det redan i det skedet understeg det förvaltningsmål som beskriver en hållbar yngelproduktion, och något överskott för fiske fanns inte. Mängden lax som återvänder från havet minskade jämfört med 2020. I normala fall fiskas över hälften av de laxar som vandrar upp i älven innan de hinner leka. I denna situation är det oundvikligt att förbjuda eller kraftigt begränsa laxfisket.

Minskningen av antalet vandringslaxar och den kraftigt negativa utvecklingen som observerats när det gäller den förutsätter att parterna reagerar på situationen i enlighet med försiktighetsprincipen så som fiskeavtalet förutsätter.

2.2 Artikel 16 i fiskeavtalet

Finland och Norge har våren 2022 förhandlat om avvikande bestämmelser för sommarens fiskesäsong och konstaterat att det inte finns några förutsättningar att tillåta fiske. I fiskeavtalet ingår artikel 16, enligt vilken

1. Om fiskbestånden hotas av förorening eller andra miljöpåverkningar, ska de behöriga myndigheterna var för sig eller i samarbete vidta åtgärder som avses nödvändiga för att förebygga, begränsa eller förhindra skada.

2. Parterna ska omedelbart begränsa eller stoppa fisket när vattenflödet eller andra särskilda omständigheter, såsom en väsentlig minskning i uppgången av lax, kräver det. Fisket begränsas eller stoppas endast i den utsträckning och i det område som anses nödvändigt för att säkerställa fiskbestånden. Lokala intressentgrupper och rättighetshavare ska höras i ärendet i den grad tidsmässig hänsyn tillåter det.

3. Parternas behöriga myndigheter ska tillsammans utarbeta procedurer för genomförandet av bestämmelserna i denna artikel. 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. Dessutom inverkar förbudet mot laxfiske i Tana älvs vattendrag sannolikt på det norska havsfisket, men den saken kan inte avtalas mellan staterna.

2.3 Ny rättspraxis

Högsta domstolen har den 13 april 2022 meddelat två avgöranden där fisket i Tana älvs vattendrag har behandlats. I avgörandet HD:2022:25 yrkade åklagaren på att den lokala sammen A skulle straffas för fiskeförseelse. A hade fiskat lax med stående nät i Utsjoki i augusti utanför den tillåtna fiskesäsongen i strid med statsrådets förordning om fisket i sidovattendragen till Tana älvs vattendrag (297/2017), som utfärdats med stöd av lagen om fiske.

Högsta domstolen ansåg av de skäl som framgår av avgörandet att förordningens bestämmelse om fiskesäsongen stod i strid med de rättigheter i 17 § 3 mom. grundlagen som tillförsäkrades A i egenskap av same. Högsta domstolen lät med stöd av 107 § grundlagen bli att tillämpa bestämmelsen i förordningen och förkastade åtalet för fiskeförseelse.

I fallet var det fråga om fiske i övre Utsjoki, där laxbeståndens tillstånd 2017 inte var lika mycket försämrat som i andra älvar. Av denna anledning ansågs fiskebegränsningarna inte vara proportionerliga och de ansågs inte heller vara nödvändiga åtgärder med tanke på skyddet av vandringsfiskbestånden. Dessutom hade bestämmelsen om fiskebegränsning utfärdats genom förordning. Högsta domstolen konstaterade vidare att slutsatsen inte har påverkats av det gällande totalförbud mot laxfiske i Tana älvs vattendrag som gällde 1.5–31.12.2021. I fallet bedömdes det huruvida A:s förfarande var straffbart 2017, och de uppgifter som senare har lagts fram om försämringen av fiskbestånden ska inte tillmätas betydelse vid bedömningen av begränsningarnas proportionalitet vid den tidpunkt som avses i åtalet. Högsta domstolen har avgjort fallet utifrån laxbeståndens tillstånd 2017. Laxbestånden har försvagats ytterligare sedan 2017.

I det andra fallet, HD:2022:26, yrkade åklagaren på straff för olovlig fångst för de lokala samerna A, B, C och D efter att de fiskat med konstgjort bete och spö på statens vattenområde i Vetsijoki älv utan Forststyrelsens tillstånd. Högsta domstolen ansåg på de grunder som framgår av avgörandet att det separata fisketillstånd enligt 10 § 2 mom. i lagen om fiske (379/2015) för områden där lax och öring stiger och tillståndspraxis i anslutning därtill medförde så betydande begränsningar för de lokala samerna att tillämpning av bestämmelsen skulle stå i uppenbar strid med de rättigheter som tryggas samerna i 17 § 3 mom. i grundlagen. Med stöd av 106 § i grundlagen tillämpades bestämmelsen i förordningen inte och åtalet för olovlig fångst förkastades.

I fallet var det fråga om tillämpning av de tidigare bestämmelserna i 10 § i lagen om fiske, enligt vilka priset på tillståndet i fråga har varit högre än självkostnadspriset och fisketillstånden inte har varit kvoterade till lokala samer, vilket kan ha lett till att tillstånden inte har räckt till alla. Därför ansåg högsta domstolen i sitt avgörande att de lokala samerna har satts i samma ställning

som fisketurister och att bestämmelsen i fråga på ett väsentligt sätt har begränsat utövandet av fisket som hör till samernas ursprungskultur.

Bestämmelserna i 10 § i lagen om fiske har ändrats efter fallet (427/2019). Enligt den gällande lagen har personer som bor i de tre nordligaste kommunerna rätt att av Forststyrelsen lösa in ett personligt säsongstillstånd som inom de tillståndsvillkor som Forststyrelsen fastställer berättigar till handredskapsfiske i sådana områden i personens hemkommun där lax och öring stiger och som tillhör staten. Tillståndspriset bestäms enligt 2 § i jord- och skogsbruksministeriets avgiftsförordning (1140/2021) enligt självkostnadsvärdet.

I färsk rättspraxis har fiskebegränsningarnas förhållande till de lokala samernas grundlagsskyddade rätt att fiska bedömts. I båda avgörandena har högsta domstolen dock dessutom ansett att den rätt att fiska som tillkommer de lokala samerna och som skyddas av grundlagen dock inte är obegränsad, utan att också samernas rätt att fiska kan begränsas med stöd av de grundläggande miljö rättigheterna i 20 § i grundlagen för att trygga vandringsfiskbestånden. Högsta domstolen har dessutom konstaterat att det också med tanke på proportionaliteten i fiskebegränsningarna i princip är möjligt att förutsätta ett personligt tillstånd av de lokala invånarna. Högsta domstolen har lagt vikt vid bestämmelsen om grundläggande miljö rättigheter i 20 § i grundlagen och ansett att tillståndssystemet har grunder som anknyter till denna grundläggande rättighet och som baserar sig på insamling av tillförlitliga uppgifter om fångst och fiske och uppföljning av laxbeståndens tillstånd.

I nuläget är det väsentliga det, att laxbeståndens tillstånd har försämrats jämfört med 2017 i största delen av de sidoälvar som följts upp, och att det inte finns något överskott för fiske ens innan fisket av lax som vandrat upp för att leka börjar. Detta innebär att varje lax som fiskas i Tana älvs vattendrag är överfiske. Trenden för de variabler som beskriver laxbeståndens tillstånd och hållbara användning har varit klart sjunkande sedan 2017. Också i fråga om Utsjoki har det mål för lekbeståndet som beskriver fiskets hållbarhet inte längre uppnåtts.

Det är svårt att förutse nya tolkningssituationer, eftersom de fall som nämns ovan är individuella och laxbeståndens tillstånd har försämrats ytterligare sedan 2017. Såsom högsta domstolen har konstaterat i sitt avgörande (KKO:2022:25) gagnar en hållbar och ekologisk användning av naturen och tryggheten av fiskbestånden också i framtiden utöver andras intressen också samernas intressen. Syftet med denna regeringsproposition är att trygga laxbeståndens tillstånd så att laxbestånden ska börja öka, och att laxbeståndens tillstånd i framtiden ska vara sådant att fiske är möjligt, vilket också är en viktig förutsättning för att förutsättningarna att bedriva den samiska fiskekulturen ska bevaras.

3 Målsättning

Syftet med denna regeringsproposition 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 1.6–31.12.2022. Från och med 2024 är det meningen att fisket i Tana älv ska regleras genom en nya fiskestadga som förhandlas fram mellan Finland och Norge. I den stadgan kan laxbeståndens nuvarande tillstånd beaktas bättre. Förhandlingarna om revideringen av fiskestadgan pågår för närvarande mellan Finland och Norge.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Vid förhandlingarna mellan Finland och Norge år 2022 om bestämmelser om avvikelser från fiskestadgan i enlighet med artiklarna 6 och 7 i avtalet om fiske i Tana älv (FördrS 42/2017) har det enhälligt konstaterats att laxbestånden har försämrats kraftigt. I fråga om de åtgärder som situationen kräver har det konstaterats att de på förhand överenskomna regleringsåtgärder som fiskestadgan ska innehålla enligt artikel 5 i fiskeavtalet har en för svag effekt i förhållande till laxbeståndens allt sämre tillstånd. Observationerna av antalet moderfiskar som vandrat upp i vattendraget visar i flera fall att situationen är den sämsta sedan observationer började göras. Till den akuta situationen hör också att antalet uppvandrande moderfiskar som är två och tre havsår gamla och som är viktiga för förökningen förblir väldigt lågt enligt prognoserna för 2022 och 2023. Därför föreslås det att laxfiske ska förbjudas i hela Tana älvs vattendrag under en viss tid 2022. Den nya tidsbegränsade fiskestadgan avses träda i kraft från och med fiskesäsongen 2024, varvid laxbeståndens tillstånd bättre än för närvarande kan beaktas i dess bestämmelser.

I lagen föreslås det att laxen ska vara fredad 1.6.2022–31.12.2022 i Tana älvs laxförande delar. Det föreslås vara förbjudet att fanga och sälja fridlyst fisk under fredningstiden. Förbud mot laxfiske fram till utgången av 2022 skulle skydda laxen om den råkar bli bifångst. Dessa områden är riksgränsen mellan Finland och Norge som bildas av Tana älvs huvudfåra, Enare älv och Kietsimäjoki älv, samt de laxförande biälvar av Tana älv som anges i statsrådets förordning om fisket i sidovattendragen till Tana älvs vattendrag (297/2017).

Dessutom förbjuds användningen av redskap avsedda för laxfiske, det vill säga mockpata (joddu), mjärdpata (meardi), stående nät och drivgarn.

Dessutom föreskrivs det att avsiktligt laxfiske och användning av redskap avsedda för laxfiske i nämnda områden är straffbart och kan leda till att man blir dömd för fiskeförseelse. För behållande av lax som fångst kan man bli dömd att till staten betala det värde som föreskrivs för lax i den förordning av jord- och skogsbruksministeriet (614/2019) som utfärdats med stöd av 119 § i lagen om fiske (379/2015), det vill säga 3 480 euro. Tillsynen över efterlevnaden av lagen ska regleras så att Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakare samt fiskeövervakarna enligt lagen om fiske kan utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen. Dessutom föreslås det i lagen bestämmelser om att närings-, trafik- och miljöcentralen i enskilda fall kan bevilja dispens från de förbud som föreskrivs i lagen.

Enligt propositionen avses lagen träda i kraft den 1 juni 2022.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Miljökonsekvenser

Miljökonsekvenserna av lagen om tidsbegränsat förbud mot laxfiske i Tana älvs vattendrag är klart positiva. Genom att avstå från laxfiske strävar man efter att stoppa den försämrade utvecklingen av laxbestånden och att skapa förutsättningar för återhämtningen av laxbestånden. Enligt erfarenheterna från 2021 ökar förbudet mot laxfiske antalet moderfiskar med ungefär det dubbla jämfört med laxbestånden i Tana älv året innan, vilket förbättrar förutsättningarna för laxbeståndens återhämtning. Dock märks en rikligare årsklass av lax i fångsten först efter 6–7 år. Förbudet mot laxfiske bör regionalt och tidsmässigt vara tillräckligt omfattande på grund av problemets vidd.

Om laxfiske tillåts i vissa av Tana älvs sidovattendrag leder det sannolikt till en avsevärd upphävning av de fiskebegränsningar som omfattar hela området där laxbestånden förekommer i Tana älvs vattendrag, varvid skyddsmålet för laxbestånden enligt 20 § i grundlagen inte uppnås. Dessutom kan förflyttandet av fisketrycket från Tana älvs huvudfåra till sidovattendrag med mycket mindre areal orsaka ett stort fisketryck på vissa områden i sidovattendragen som är svårt att förutse, vilket återigen har en negativ effekt på återhämtningen av laxbestånden.

4.2.2 Samhälleliga konsekvenser

Tana älvs vattendrag är beläget i kommunerna Utsjoki och Enare, vilket enligt 4 § i sametingslagen (974/1995) är samernas hembygdsområde. Naturnäringarna har en stor betydelse för den samiska kulturen. Den betydelsen är större än den direkta betydelsen för ekonomi och sysselsättning. Naturnäringarna har inneburit att en person kan ha flera inkomstkällor. Trots minskningen av laxbestånden i Tana älv har den lax som lokala fiskare fångar en stor betydelse som matfisk för hushållen i området och som direkt eller indirekt inkomstkälla i turistnäringen. I området finns det dock inte sådana kommersiella fiskare som avses i 4 § 17 punkten i lagen om fiske, utan fisket är av betydelse för näringen genom den turism som anknyter till det. Det mångsidiga fisket i Tana älvs vattendrag är ett livsvillkor för att den älvsamiska kulturen i Utsjoki ska bevaras och utvecklas. Det är viktigt att föra vidare den traditionella kunskapen om fiskekulturen så att förutsättningarna för att utöva kulturen bevaras.

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, som omfattar deras traditionella näringar såsom renskötsel, fiske och jakt. Laxfisket i Tana älv är starkt knutet till den samiska kulturen. I kärnan av fångstkulturen finns traditionella fiskemetoder såsom fiske med pata och laxnät. Laxbeståndens livskraft möjliggör ett hållbart nyttjande av dem. Detta är en viktig förutsättning för att utövningen av den samiska fiskekulturen bevaras på lång sikt, från generation till generation. På motsvarande sätt hotar den kraftiga försämring av laxbestånden som observerats också förutsättningarna för fångstkulturen, eftersom en betydande del av laxbestånden ligger väldigt långt från de biologiska hållbarhetsmålen och fisket ökar risken för att de försämras ytterligare.

De samhälleliga konsekvenserna av förbudet mot laxfiske 2021 har utretts i ett projekt av Naturrekursinstitutet. På basis av de preliminära resultaten har förbudet mot laxfiske haft betydande negativa konsekvenser. Enligt de preliminära forskningsresultaten har förbudet mot laxfiske haft betydande samhälleliga konsekvenser för lokalsamhällets övergripande välbefinnande. Resultaten tyder på att fiskeförbudet har betydande ekonomiska, kulturella och sociala konsekvenser och konsekvenser relaterade till välmående för det lokala samhället. Konsekvensernas inverkan ökar om förbudet måste förlängas. Lax och laxfiske utgör en central och grundläggande del av lokalbefolkningens liv på flera olika nivåer. Dess betydelse är ännu större för samerna vid älvstranden än för andra, eftersom hela deras kultur bygger på den.

Allmänt taget var man eniga om vikten av att trygga laxbestånden och trots de negativa konsekvenserna godkändes med bred acceptans ett totalförbud på ett år så att en bättre lösning för att skydda laxbestånden kan tas fram. I intervjuerna har det framkommit att även starka fortlöpande begränsningar sannolikt får avsevärt mer omfattande stöd och acceptans. Det har även framkommit att begränsningarnas negativa samhälleliga konsekvenser skulle minska om begränsat fiske för lokala finländare och same kunde tillåtas till exempel under vissa avgränsade perioder eller genom att tillåta en viss mängd fisk per tillstånd.

Det är sannolikt möjligt att öka den samhälleliga acceptansen och den potentiella effektiviteten av begränsningarna om det är möjligt att rikta forskning om fiske på ett mer övergripande sätt och beakta lokala kunskaper och synpunkter så att fisket riktas till fiske av andra arter än lax. Lokala fiskares deltagande i vårdfiske och planeringen av det skulle möjliggöra bedrivande av selektivt vårdfiske som är inriktat på lokala förhållanden och stöder de vetenskapliga observationerna. Det selektiva vårdfisket skulle när det gäller att stärka laxbestånden öka effektiviteten av förbudet mot att fiska atlantisk lax. Vårdfisket har inte specificerats i de preliminära resultaten, men vanligen har det avsett fiske av puckellax och rovfiskar, såsom gädda och öring.

År 2021 medförde fiskeförbudet en inkomstförlust på cirka 4,1 miljoner euro jämfört med fiske enligt 2017 års fiskestadga. Största delen av inkomsterna hänför sig direkt eller som multiplikatoreffekter till fisketurism. De negativa ekonomiska konsekvenserna har fördelats ojämnt och verkar framför allt ha bidragit till att öka inkomstskillnaderna, det vill säga konsekvenserna för mindre bemedlade och äldre har varit större. Dessa observationer gäller i huvudsak fördelningen av fisketillståndsinträden mellan ägarna av fiskevatten. Hälsokonsekvenser som upplevts till följd av fiskeförbudet hänför sig främst till psykiskt välbefinnande, vilket på lång sikt också inverkar på den fysiska hälsan. Fisket spelar en viktig roll när lokalbefolkningen minskar sin stress. Avsaknaden av fiskemöjligheter uppskattas till och med öka långvarig depression och självmord. Fiskeförbudet ansågs också ha inverkat på vissas kost och bidragit till mindre motion och ökad alkoholkonsumtion.

Laxfiske kan dock tillåtas endast i mycket liten skala på grund av laxbeståndens tillstånd. Att tillåta småskaligt laxfiske så att fiskemöjligheterna upplevs som jämlika och betydande har visat sig vara mycket svårt att tillgodose på ett jämlikt sätt och på ett sätt som är betydelsefullt för fiskarna. Om fiske tillåts i mer begränsad utsträckning än tidigare, till exempel i gränsälvsområdet, leder detta till att fisketrycket upprepas genom fiskebestämmelserna för sidovatten och kustfiske och förs över från andra perioder till den period då fiske är tillåtet. I nuläget är det mycket viktigt att undvika ett för stort fisketryck så att situationen för laxbestånden inte försämrats ytterligare eller att deras återhämtning fördröjs. Därför har ett förbud mot laxfiske ansetts nödvändigt.

Av denna orsak är det möjligt att lindra de negativa effekter som framkommit främst genom möjlighet till fiske av andra fiskarter än lax, om vilka det är möjligt att avtala genom en process enligt artikel 6 i fiskeavtalet. Förbudet mot laxfiske stoppar inte fisket i Tana älvs vattendrag helt och hållet. Fiske av öring, som tidigare jämförts med lax, tillåts på villkor avsedda för fångst av andra fiskarter. Avsikten är att genom att tillåta fiske av andra arter med spö från båt i tillståndskategorier (lokala fiskare) enligt 4 § 1 och 2 punkten i fiskestadgan göra det lättare att få fiska i älven och att upprätthålla fiskerelaterade kunskaper och färdigheter. Avsikten är att slopa bestämmelsen om hullinglösa krokar som gör det lättare att frigöra bifångst, eftersom de från de lokala fiskarnas sida upplevs som främmande för fiskekulturen. Avsikten är också att i augusti utvidga möjligheterna till nätfiske av andra arter än lax, dock med beaktande av de områden i älven där laxen förekommer. Naturresursinstitutet ska inleda ett projekt för att tillsammans med lokala fiskare utveckla metoder, som är ofarliga för atlantisk lax, för fångst av puckellax.

Situationen möjliggör inte försäljning av tillstånd för fisketurism för fiske av lax, men genom tillstånd för fisketurism för andra fiskarter tryggas turistföretagarnas rätt att idka en näring som skyddas i 18 § i grundlagen.

Det tidsbegränsade förbudet mot laxfiske förhindrar både laxfiske med anknytning till samekulturen och annan form av laxfiske under ett år. Nyttan av att laxbestånden återhämtar sig är dock omfattande jämfört med den tillfälliga olägenheten, om man beaktar de ömsesidiga förbuden

mot laxfiske och begränsningarna i Norges territorium och havsområde. De flesta av de områden i sidovattendrag som är fredade mot fiske har varit i bruk redan i flera år. Till denna del orsakar regeringspropositionen inga ändringar. Fredningen gäller lax och förbudet i fråga om fångstredskap sådana redskap som är avsedda för laxfiske och hindrar inte annat fiske, inklusive fiske från båt, i Tana älv där det utöver lax allmänt förekommer högt uppskattade fiskbestånd som kan nyttjas, såsom sik, olika öringsformer och harr. Detta bidrar till att lindra konsekvenserna av den stränga begränsningen för den samiska fiskekulturen och näringarna i anslutning till den.

4.2.3 Konsekvenser för regionutvecklingen

Fisketurismen i Tana älv är av mycket stor betydelse för Utsjoki kommun. Den förändrade situationen har krävt olika åtgärder av turistföretagarna, såsom diversifiering av verksamheten. Situationen har orsakat svårigheter framför allt för små företag, som inte har resurser att anpassa sig. Ett totalförbud mot laxfiske innebär att pausen också fortsätter inom fisketurismen när det gäller laxfiske. Om laxbeståndens tillstånd inte hade förutsatt det totalförbud som krävs i nuläget, utan kraftiga fiskebegränsningar, hade de istället för att riktas mot annat fiske i större utsträckning riktats mot den fisketurism som inte såsom ägorätten eller den samiska fiskekulturen skyddas genom de grundläggande fri- och rättigheterna. Även i detta fall skulle fisketurismens verksamhetsmiljö avsevärt försvåras.

På lång sikt ökar åtgärderna för återhämtning av laxbestånden intresset för Tana älv som fiske- resesmål och därmed också fisketurismens verksamhetsförutsättningar. Som en del av lindringen av konsekvenserna av förbudet mot laxfiske är det meningen att fiske av andra fiskar ska vara tillåtet med tillstånd för fisketurism under den kommande fiskesäsongen, vilket bidrar till att lindra fisketuristföretagens försvårade situation och genererar inkomst till ägare av fiskevatten genom försäljning av fisketillstånd. I tillståndet är det fråga om spöfiske med sådana lätta fångstredskap som inte lämpar sig för laxfiske (enhands flugspö).

4.2.4 Ekonomiska konsekvenser

Fisket i Tana älvs vattendrag är av ekonomisk betydelse för vissa hushåll på grund av husbehovsfiske. Med hjälp av fisketillståndet för fiske av annan fisk är det möjligt att delvis kompensera inkomstbortfallet till följd av avsaknaden av turisttillståndet för laxfiske.

4.2.5 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Lagen som nu överlämnas orsakar inga betydande ändringar i myndigheternas verksamhet. Förbudet mot laxfiske kan öka behovet av fiskeövervakning. Ansvaret för fiskeövervakningen fördelas mellan flera aktörer, främst NTM-centralen i Lappland och Forststyrelsen.

5 Remissvar

Utlåtanden om propositionsutkastet begärdes av följande instanser: justitieministeriet, utrikesministeriet, miljöministeriet, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland, Naturresurstitutet, Polisinsrättningen i Lappland, Lapplands gränsbevakningssektionen, Nuorgam delägarlag, Veahčaknjárga delägarlag, delägarlaget i Utsjoki kyrkby, Outakoski delägarlag, Alatalo delägarlag, Iivana delägarlag, Pikkujärvi delägarlag, Tenonlaakson Yrittäjät ry, Samematkailu- ja yrittäjät ry, Sametinget, Forststyrelsen, Tenon kiinteistönomistajat ry, Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf, Lapin Vapaa-ajankalastajapiiri, Centralförbundet för Fiskerihushållning rf samt Lapin kalatalouskeskus.

Propositionen var på remiss 1.4 –7.4.2022.

Det kom in sammanlagt 13 utlåtanden. Utlåtande lämnades av utrikesministeriet, justitieministeriet, miljöministeriet, Utsjoki kommun, Forststyrelsen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland, Sametinget, Centralförbundet för Fiskerihushållning rf, Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf, fiskeriområdet för Tana älv, Veahčaknjárga delägarlag och Samerådet. Delägarlaget för Utsjoki kyrkobys gemensamma vattenområde, delägarlagen i Outakoski och Nuorgam samt Tenonlaakson yrittäjät ry lämnade ett gemensamt utlåtande. Dessutom meddelade Gränsbevakningsväsendet att det inte har något att yttra i ärendet.

Det svaga tillståndet hos laxbestånden i Tana älv och behovet av att begränsa fisket lyftes fram i de flesta av utlåtandena. Propositionen om förbud mot laxfiske 2022 fick brett understöd. En del av remissinstanserna ansåg dock att fiske bör tillåtas trots laxbeståndens tillstånd. I utlåtandena framfördes också synpunkter som inte direkt hänför sig till regeringspropositionen, utan till exempel till det stöd som skulle behövas i den situation som orsakats av svaga laxbestånd i Utsjoki.

I utrikesministeriets utlåtande tas det inte ställning till det egentliga innehållet i fiskebegränsningen. Utrikesministeriet ansåg det vara motiverat att bestämmelser om förbud mot laxfiske utfärdas genom lag och framhäver betydelsen av att skydda den samiska kulturen. I avsnitt 8 i propositionen bör också ingå en bedömning av att förslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Justitieministeriet fäste i sitt utlåtande uppmärksamhet vid de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, förutsättningarnas proportionalitet och godtagbarhet samt fullgörandet av förpliktelse avseende mänskliga rättigheter. Enligt utlåtandet bör det i motiveringen till lagstiftningsordningen i utkastet till proposition göras en mer detaljerad bedömning av de föreslagna begränsningarnas nödvändighet och proportionalitet i fråga om relevanta bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet till den del begränsningarna gäller den rätt att bevara och utveckla sin egen kultur som enligt 17 § i grundlagen tryggas samerna såsom urfolk samt gäller 15 § om egendomsskydd i den lagen. Motiveringen till lagstiftningsordning i utkastet till proposition innehåller ingen bedömning av nödvändigheten. I konsekvensbedömningen är det motiverat att också beakta samiska näringsidkare. Justitieministeriet påpekade att utfärdande av bestämmelser om konfiskation kräver att en straffbestämmelse om gärningar tas in i lagen.

Miljöministeriet kritiserade den korta remisstiden och hade inte möjlighet att yttra sig om propositionen.

Utsjoki kommun ansåg det viktigt att skydda laxbestånden i Tana älv och att begränsa laxfisket i rätt proportion så att laxbestånden ska återhämta sig. Utöver i älvområdet i Tana bör begränsningar införas särskilt vid Tanafjorden, kustområdet och längre bort på Nordatlanten. Kommunen påminde att öppen beredning behövs och att fiskebestämmelserna bör avtalas betydligt tidigare. I utlåtandet konstateras det att de ekonomiska, sociala och kulturella konsekvenserna av laxfiskeförbudet för befolkningen i Finlands enda kommun med samemajoritet tas upp på ett detaljerat sätt i propositionen. Utsjoki kommun lyfte fram behovet av att ekonomiskt ersätta det inkomstbortfall som förbudet mot laxfiske orsakar i området.

Forststyrelsen ansåg att förslaget om att förbjuda laxfisket är motiverat och att det stöder återhämtningen av laxbestånden i Tana älvs vattendrag. Forststyrelsen ansåg att det är bra att möjliggöra spöfiske av andra arter, vilket är av stor betydelse för de lokala invånarna och näringarna.

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland framförde i sitt utlåtande att ett förbud mot laxfiske sannolikt gör det möjligt för laxbestånden i Tana älv att börja återhämta sig och ger sålunda möjlighet att i framtiden utnyttja fiskemöjligheterna. Minimering av fiskedödligheten hos lax är också en regleringsåtgärd i enlighet med uppföljnings- och forskningsgruppens rekommendation. Fiskerimyndigheten vid Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland ansåg det vara viktigt att konsekvenserna för regionutvecklingen beaktas i motiveringen och att bestämmelser om förverkandepåföljder utfärdas separat. Behovet av fiskeövervakning kommer sannolikt att öka under fiskesäsongen 2022.

Sametinget var mycket oroat över det försämrade tillståndet för vissa laxbestånd i Tana, och enligt sametingets uppfattning finns det behov av att kraftigt begränsa fiske av dessa laxbestånd säsongen 2022. Sametinget understödde inte fredning av laxfisket för samernas del, men det var berett på betydande fiskebegränsningar. Sametinget underströk betydelsen av laxfiske som ett kärnområde i den samiska kulturen och ansåg att det inte är godtagbart att laxfisket begränsas. Enligt sametinget var konsekvensbedömningen i propositionen otillräcklig. Sametinget ansåg det vara viktigt att fisket av annan fisk utvidgas och föreslog att det ska utvidgas ytterligare. Sametinget framförde att det behövs ekonomiskt stöd, om laxfisket förbjuds i Tana älvs vattendrag. Sametinget kritiserade i sitt utlåtande den snäva tidsramen för och genomförandet av förhandlingsprocessen enligt 9 § i sametingslagen.

Centralförbundet för fiskerihushållning rf beklagade att laxfiske inte har kunnat tillåtas i mycket liten skala. Problemet verkar vara en jämlik fördelning av fiskemöjligheterna samt ett faktiskt genomförande av fisket på en nivå där fisketrycket inte äventyrar laxbeståndens framtid. Centralförbundet för fiskerihushållning rf var av samma åsikt om de omfattande fördelarna med ett förbud mot laxfiske jämfört med den tidsbegränsade olägenheten, om man beaktar de ömsidiga förbuden mot laxfiske och begränsningarna på den norska statens territorium och havsområde, men förbundet uppmanade dock att ännu försöka hitta en lösning som ger möjlighet till laxfiske i ”mycket liten skala”.

Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf ansåg att det behövs sådan reglering av fiske som baserar sig på evidensbaserad information och understödde ett temporärt förbud 2022 mot fiske av laxbestånden i Tana så att bestånden återhämtar sig.

Fiskeriområdet ansåg att det är viktigt att laxbestånden i Tana älv återhämtar sig. Begränsningarna av laxfisket ska vara proportionerliga och vara inriktade på andra än samer eller innehavare av fiskerätt som förvärvats genom ägande. Ett förbud mot fångst av lax två år i följd anses utgöra en risk för bevarandet av den älvsamiska fiskekulturen. Fiskeriområdet ansåg att möjligheten att använda båt vid fångst av annan fisk är god.

Veahčaknjárga delägarlag framhävde att laxfiske bör tillåtas för samiska fiskerättsinnehavare. Enligt utlåtandet är propositionen påkallad av ett samhälleligt behov, men den begränsar kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna för innehavare av samernas fiskerätt och det bör beskrivas om förslaget i grundlagsordning. Enligt delägarlaget var konsekvensbedömningen i propositionen i fråga om samekulturen bristfällig.

I utlåtandet av delägarlaget för Utsjoki kyrkobys gemensamma vattenområde, delägarlagen i Outakoski och Nuorgam samt Tenonlaakson yrittäjät ry förutsatte man att ärendet med anledning av samernas grundläggande fri- och rättigheter ska behandlas i grundlagsutskottet. Remissinstanserna godkände inte det tidsbegränsade förbudet mot laxfiske och ansåg att Finland bör säga upp avtalet om fiske i Tana älv. Området bör få ekonomisk ersättning för de ekonomiska förluster som ett förbud mot laxfiske orsakar.

Samerådet framförde att förbudet mot laxfiske de facto är inriktat på samiska innehavare av fiskerätt och möjliggör diskriminering av dem och leder till att egendom löses in för viss tid utan ersättning redan andra året i rad. Enligt samerådet begränsar förbudet mot laxfiske i betydande grad den samiska kulturens kärnområde och grundläggande fri- och rättigheter, och bestämmelserna om detta bör utfärdas i grundlagsordning.

Med stöd av remissvaren fogades till motiveringstexten i regeringspropositionen en bedömning av att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Dessutom har förslagen till paragrafer kompletterats i fråga om fiskeförseelser i samband med förverkandepåföljd samt i fråga om fiskeövervakning.

Sametinget fick en inbjudan att förhandla, men sametinget gav inte ett positivt svar på inbjudan, eftersom utkastet till proposition samtidigt hade sänts på remiss. I enlighet med 9 § i sametingslagen har det 30.8.2021, 21.1.2022, 4.2.2022 och 8.3.2022 förts förhandlingar med sametinget om behoven av att anpassa fiskestadgan i fiskeavtalet i enlighet med artikel 6 och om den reglering av fisket som den rådande situationen kräver.

6 Specialmotivering

1 §. Fiskeförbud som gäller Tana älvs vattendrag. I paragrafen föreslås bestämmelser om att laxen ska vara fredad från och med den 1 juni 2022 till utgången av året 2022 i de områden som specificeras i paragrafen. På grund av kravet på tydlighet i lagstiftningen har det ansetts viktigt att giltighetstiden omfattar hela 2022. Laxfiske har med stöd av fiskestadgan för Tana älvs vattendrag varit tillåtet 1.6–20.8. I fiskestadgan föreskrivs det att fisk som fångats utanför fisketiden alltid ska släppas tillbaka i vattnet. Att giltighetstiden omfattar hela 2022 ändrar således inte i praktiken situationen för Tana älvs huvudfåra, men det klargör saken avsevärt eftersom de som fiskar i Tana älvs vattendrag bara behöver ta del av en enda lag för att få veta om det är tillåtet att fiska lax. Om förbudet mot laxfiske hade angetts för perioden 1.6–20.8.2022, skulle det kunna uppstå oklarheter utanför denna period, till exempel vid fångst av lax som bifångst vid fiske av annan fisk.

Utifrån uppföljningsuppgifterna är den försämring av laxbestånden i Tana älvs vattendrag som observerats exceptionell och omfattande. Under 2021 försämrades laxbeståndens tillstånd i fråga om laxar som återvänder från havet ytterligare, det vill säga antalet laxar som återvänder från havet minskade trots att fiskeförbudet fiskesäsongen 2021 ledde till att det fanns dubbelt fler moderfiskar i Tana älvs vattendrag än året innan. Dessutom kan det uppskattas att uppvandringen för laxar som är flera havsår gamla förblir liten 2022, eftersom laxar som är ett havsår har återvänt sparsamt under de två föregående åren, vilket i allmänhet återspeglas i antalet laxar som är flera havsår gamla. Genom förbudet mot laxfiske 2022 strävar man i enlighet med försiktighetsprincipen efter att förhindra att laxbestånden i vattendraget försämrats ytterligare. På detta sätt vill man förbättra förutsättningarna för återhämtningen av laxbestånden och för framtida fastställande av nivån på hållbart fiske. På grund av situationens allvar föreslås det att begränsningarna ska fastställas så att de gäller hela säsongen för laxfiske. Fisket av olika laxbestånd i Tana älvs huvudfåra är blandat fiske där lax från sidovattendragens olika laxbestånd inte kan identifieras i fångstögonblicket. Eftersom laxbeståndens försämrade situation har observerats både tidigare och senare i de laxbestånd som vandrar upp i vattendraget under fiskesäsongen, är det inte möjligt att rikta begränsningarna på basis av de olika laxbeståndens vandringstider.

Tidsramen och sannolikheten för att laxbestånden ska återhämta sig har samband med mängden fisk som fiskas. När fiske tillåts avtar laxbeståndens återhämtning och på motsvarande sätt gör

ett förbud mot eller en kraftig begränsning av fisket återhämtningen av laxbestånden mer sannolik och snabbare.

I förhandlingarna med Norge våren 2022 har Norge fört fram ett förslag på totalförbud mot laxfiske. Vid förhandlingarna om fiskebegränsningar har det varit viktigt att komma ihåg helheten och en jämlik behandling av parterna så att begränsningarna är desamma i Finland och Norge. Om laxfiske inte helt förbjuds, utan exempelvis användning av samernas traditionella fångstredskap tillåts, är följden att också traditionellt kustfiske i Norges havsområde där laxbestånden i Tana älv vandrar tillåts. Detta innebär att minskningen av fisketrycket inte blir tillräcklig med tanke på den nuvarande situationen. Den forskargrupp som studerar laxbestånden i Tana älv anser att ju mer fiske som tillåts fiskesäsongen 2022, desto mer fördröjs återhämtningsprocessen för laxbestånden. Forskargruppen har också bedömt att laxbeståndens svaga tillstånd ökar konkurrensen om dem och den effekt fångsten har på dem jämfört med hurdan effekten skulle vara på laxbestånd som är på en hållbar nivå. Även fiskets relativa effekt på ett svagt laxbestånd är större, det vill säga om antalet vandringsfiskar är litet får fiskarna relativt sett en större andel av de fiskar som vandrar upp i älven jämfört med en situation där det finns rikligt med vandringsfiskar. Om fisket fortsätter, ökar således risken för att problemen förvärras.

Syftet med förbudet är att främja fullgörandet av ansvaret för miljön enligt 20 § i grundlagen och samtidigt trygga förutsättningarna för samernas utövande av sin traditionella form av fiskeskultur samt de fiskbestånd som är föremål för olika fiskerättigheter.

I paragrafen föreskrivs dessutom om de områden där laxfiske föreslås förbjudas. Avsikten är att lagen ska tillämpas på alla laxförande delar av Tana älvs vattendrag. Vattenområdet i fråga omfattar Tana älvs huvudfåra, Enare älv och Kietsimäjoki älv, som bildar riksgränsen mellan Finland och Norge, samt biälvarna till de sidovattendragen som fastställts som laxförande delar i statsrådets förordning om fisket i sidovattendragen till Tana älvs vattendrag. Det är nödvändigt att utfärda bestämmelser om förbud mot laxfiske som omfattar alla laxförande delar, så att fisketrycket inte oförutsett förflyttas till biälvar där effekterna på laxbestånden lokalt kan vara kraftiga. Fiske av olika laxbestånd har hittills i huvudsak skett i Tana älvs huvudfåra.

I 2 mom. föreskrivs det att det är förbjudet att fånga och sälja fredad fisk under fredningstiden. Under fredningstiden är det förbjudet att avsiktligt fånga en fiskart eller ett fiskbestånd, det vill säga lax, som är föremål för fredning i ett område som omfattas av fredning. Fredad fisk får inte heller säljas under fredningstiden. Försäljningsförbudet gäller endast fisk som fiskats i naturliga vatten, inte fisk som odlas som matfisk i vattenbruksanläggningar. Förbjudet är också sådant fiske vars egentliga föremål är lax, men som bedrivs med fångstredskap som är tillåtna vid fiske av andra fiskarter så att verksamheten ger uttryck för sådan uppsåtlighet som förutsätts enligt bestämmelsen i 3 § av straffbar verksamhet.

Utöver tillämpningsområdets bestämmelser om fiske av annan fisk än lax kommer det dessutom att genom förordning av statsrådet föreskrivas om fiske i Tana älvs sidovattendrag och om de avvikelser för gränsälvsträckningen som gjorts i fiskestadgan för Tana älv. För fiske i sidovattendragen ska en ny förordning utfärdas. I förordningen i fråga ska det närmare föreskrivas om fiske av annan fisk i sidovattendragen, så att bifångst av lax kan undvikas.

2 §. Förbjudna fångstredskap. I paragrafen föreslås bestämmelser om förbud mot fångstredskap som är avsedda för laxfiske. Förbudet gäller alla de fångstredskap med vilka laxfiske är tillåtet enligt 6 § i fiskestadgan för Tana älv, med undantag för spö och konstgjort bete. Förbjudna fångstredskap är mockpata (joddu) och mjärdpata (meardi), stående nät (laxnät), som definieras närmare i 21 och 23 § i fiskestadgan, och drivgarn. Förbudet gäller de laxförande delar av Tana älvs vattendrag som anges i 1 § i lagen. Förbudet föreslås vara tidsbegränsat och gälla fram till

utgången av 2022. Trots förbudet kvarstår fortfarande möjligheten att i enlighet med gällande bestämmelser fiska annan fisk än lax i Tana älvs vattendrag.

3 §. *Brott mot förbud mot laxfiske.* I paragrafen föreskrivs det att brott mot förbuden i 1 eller 2 § är straffbart. De gärningar som avses i paragrafen ska vara straffbara när de begås uppsåtligen. Bestämmelsen ska på det sätt som den straffrättsliga legalitetsprincipen kräver innehålla en saklig beskrivning av de straffbara gärningarna.

Laxfiske ska vara straffbart i en situation där det finns grundad anledning att anta att fisket på ett ändamålsenligt sätt är inriktat på laxfångst. Det föreslås bestämmelser om att fiske vars syfte är att fånga fisk som är föremål för fredning, det vill säga lax, är förbjudet. Fångsten kan anses vara avsiktlig och uppsåtlig när fisket upprepade gånger är inriktat på lax och fiskaren till exempel inte ändrar fiskeplatsen eller fiskesättet efter att ha fått lax.

Att hålla sådana fångstredskap avsedda för laxfiske som är förbjudna enligt 2 § i vattnet anses vara uppsåtligt, om fiskaren fiskar med dessa fångstredskap eller håller fångstredskapen i vattnet i ett område med förbud mot laxfiske enligt 1 §. Tillåtna fångstredskap för fångst av andra fiskarter anges i 6 § i fiskestadgan för Tana älvs vattendrag.

4 §. *Förverkandepåföljd.* I paragrafen föreskrivs det att den som behållit lax som fångst kan dömas att till staten betala det värde som föreskrivs för laxen i jord- och skogsbruksministeriets förordning om värdena för hotade fiskar och fiskar på tillbakagång (614/2019), som utfärdats med stöd av 119 § i lagen om fiske. Det föreskrivna värdet för lax är för närvarande 3 480 euro.

Syftet med förverkandepåföljden är att effektivisera skyddet och återhämtningen av laxbestånden, eftersom en kännbar förverkandepåföljd uppskattas ha en allmänpreventiv inverkan på personer som eventuellt bryter mot de förbud som föreslås. Tillämpning av förverkandepåföljden signalerar även att olagligt fiske är klandervärt ur samhällsperspektiv och betonar allvaret i laxbeståndens försämrade tillstånd i Tana älvs vattendrag. Huvudregeln i 10 kap. i strafflagen är att värdet på föremål och egendom som varit föremål för brott ska dömas förverkade enbart om föremålet för brottet inte påträffas. En avvikelse från huvudregeln är befogad i den föreslagna paragrafen och nödvändig för att syftet med paragrafen om förverkandepåföljd ska uppnås: Skyddsvärdet för en levande individ i ett kännbart försvagat laxbestånd, såsom en värdefull moderfisk, kan vara mycket stort och en fisk som dör och går förlorad motsvarar inte detta värde.

5 §. *Dispens som ges av närings-, trafik- och miljöcentralen.* I paragrafen ges närings-, trafik- och miljöcentralen behörighet att bevilja dispens från förbud enligt denna lag. Dispens kan i enskilda fall beviljas för vetenskaplig forskning eller praktiska prov. Dispensen ska vara motiverad med tanke på främjande av skydd eller hållbart nyttjande av fiskbestånden, och det fiske som baserar sig på dispensen ska sålunda alltid vara så småskaligt att det inte har någon praktisk inverkan på de försvagade laxbestånden.

6 §. *Tillsynsmyndigheter och fiskeövervakare.* I paragrafen föreskrivs det att Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakare samt fiskeövervakarna enligt lagen om fiske ska utöva tillsyn över efterlevnaden av denna lag. Det är viktigt att det stiftas en paragraf om tillsyn, eftersom fiskeövervakarna annars endast utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen om fiske. Tillsynen över Tana älvs gränsvattendrag utövas i regel av närings-, trafik- och miljöcentralernas fiskeövervakare. Därför är det viktigt att dessa ges rätt att utöva tillsyn också när det gäller tillsynen över efterlevnaden av denna lag.

7 §. Ikraftträdande. I paragrafen föreslås bestämmelser om lagens ikraftträdande. Lagen avses träda i kraft den 1 juni 2022 och gälla till och med den 31 december 2022.

7 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juni 2022 och gälla till och med den 31 december 2022. Orsaken till att propositionen anses behöva skyndsam behandling är att den gäller en nödvändig åtgärd för att laxbestånden i Tana älv ska återhämta sig och nå en hållbar nivå. Behovet av skyndsam behandling påverkas även av att lagen bör vara i kraft innan säsongen av laxfiske i Tana älvs vattendrag inleds enligt fiskestadgan.

8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Regeringspropositionen har samband med bestämmelsen om ansvar för miljön i 20 § i grundlagen, egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. i grundlagen och samernas rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur enligt 17 § 3 mom. i grundlagen. Propositionen kan vidare anses ha samband med jämlikhet som tryggas i 6 § i grundlagen och den näringsfrihet som föreskrivs i 18 § i grundlagen.

I samband med att grundlagarnas bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna ändrats har grundlagsutskottet angett följande krav som förutsättningar för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna: Begränsningarna ska basera sig på en författning på lagnivå, begränsningarna ska vara noggrant avgränsade och tillräckligt exakt definierade, begränsningsgrunderna ska vara godtagbara med avseende på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna, de ska vara påkallade av ett vägande samhälleligt behov, det går inte att föreskriva genom lag om begränsningar som hör till kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna, begränsningarna ska vara nödvändiga för att målet ska nås och de ska stå i rätt proportion till det rättsobjekt som skyddas av de grundläggande fri- och rättigheterna och vikten hos det samhällsintresse som ligger bakom begränsningen, när grundläggande fri- och rättigheter begränsas måste man se till att rättssäkerhetsarrangemangen är tillräckliga och att Finlands internationella människorättsförpliktelser iakttas.

Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär alla ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. I bestämmelsen vill man framhäva att miljövärden förutsätter ett brett samarbete mellan olika instanser. 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 bland annat är att främja en hållbar balans mellan människan och naturen i lagstiftningsväg (GrUU 44/2010 rd, GrUU 20/2010). Syftet med den föreslagna lagen om tidsbegränsat förbud mot laxfiske i Tana älvs vattendrag är att skapa förutsättningar för återhämtningen av laxbestånden och att främja att laxbestånden når en hållbar nivå.

Bakom 20 § 1 mom. i grundlagen ligger tanken om att momentet är särskilt kopplat till naturens egenvärde och kommande generationers rättigheter (RP 101/1998 rd, GrUU 38/1998 rd, s. 2). Stoppande av den kraftiga försämringen av laxbestånden och skapande av förutsättningar för återhämtning av laxbestånden kan anses innefatta ett starkt perspektiv på kommande generationers rättigheter, eftersom försämringen av laxbestånden hotar bedrivandet av laxfiske och därmed förutsättningarna för den samiska fiskekulturen. I genomförandet av principerna om hållbar

användning av miljön måste man på ett rättvist sätt beakta nuvarande och kommande generationers behov av miljö. Att miljön förblir livsduglig är en förutsättning för att de andra grundläggande fri- och rättigheterna ska tillgodoses. (RP 309/1993 rd, s. 20)

Grundlagsutskottet har fäst särskild vikt vid skyldigheten att skydda fiskbestånden (GrUU 58/2014 rd s. 7) och konstaterat att en sådan skyldighet är avsedd att betona att det allmänna inte enbart är bemyndigat utan också skyldigt att bära ansvar för naturen och dess mångfald, vilket konkretiseras i bland annat fiskebestämmelser (GrUU 5/2017 rd). Att skapa förutsättningar för återhämtning av laxbestånden och få laxbeståndens tillstånd att nå en hållbar nivå, vilket är syftet med regleringen, skapar i sin tur förutsättningar för att upprätthålla den samiska fiskekulturen även i framtiden. För att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tillgodoses även i kommande generationer måste laxfisket begränsas.

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 fiskbestånden 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 huruvida inskränkningar i användningsrätten till egendom är godtagbara och proportionella har grundlagsutskottet under 2010-talet lagt särskild vikt vid de grunder som är förankrade i grundlagens 20 § (t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 36/2013 rd och GrUU 6/2010 rd). Utskottet har i sina utlåtanden ansett att trots att egendomsskyddet innefattar bland annat ägarens principiella frihet att använda sig av egendom så kan ägarens rättigheter ändå begränsas genom en lag som uppfyller de krav som ställs på en lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna, inklusive proportionalitetskravet. Dessutom anser utskottet att om ändringarna åtminstone delvis har positiva effekter också med tanke på målet att trygga den biologiska mångfalden, som är kopplad till bestämmelsen om miljöansvar i grundlagen, är regleringen inte problematisk med hänsyn till grundlagen. Fastighetsägare som bor på annan ort har möjligheten att köpa fisketillstånd från en särskild fisketillståndskvot. Med tillståndet får man under fiske-säsongen 2022 fiska annan fisk än lax och behålla annan fisk än lax som fångst. Genom de föreslagna undantagsbestämmelserna förbjuds inte fiske för grupper av fiskare med rätt till fiske, förutom när det gäller fiske av en viss art.

Grundlagsutskottet har bedömt egendomsskyddets förhållande till bestämmelsen om ansvar för miljön (GrUU 6/2010 rd). Utskottet anser att de lösningar som föreslås ska ha godtagbara och samhälleligt vägande grunder med koppling till 20 § i grundlagen.

Samerna har 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. Samernas fiskerätt som åtnjuter skydd enligt 17 § 3 mom. grundlagen är dock inte obegränsad. Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för miljön och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet, vilket innebär att i konstitutionellt hänseende utgörs grunden för bestämmelsen om begränsning av fiskerätten i sista hand av att trygga en hållbar och mångsidig avkastning på fiskresurserna i enlighet med 20 § i grundlagen samt skydda fiskbeståndens naturliga livscykel. Att få laxbeståndens tillstånd att nå en hållbar nivå, vilket är syftet

med regleringen, bidrar också till att främja samekulturens kontinuitet i framtiden. Fiskebegränsningarna som gäller fiske av andra arter än lax kan möjligtvis delvis lindra konsekvenserna av förbudet mot laxfiske för samekulturen. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är också aspekterna i anslutning till ansvar för miljön och skydd av lax av betydelse för bevarandet av samernas fiskekultur också i framtiden (GrUU 5/2017 rd).

Bestämmelsen om jämlikhet förverkligas genom att det tidsbegränsade fiskeförbudet gäller alla som innehar fiskerätt.

Fiskebegränsningarna har även en koppling till den näringsfrihet som tryggas i 18 § 1 mom. i grundlagen. Genom tillstånd för fisketurism som ger rätt att fiska andra fiskarter tryggas turistföretagarnas rätt att idka näring som skyddas i grundlagen.

Till följd av att utvecklingen av laxbestånden kraftigt försämrats finns det med hänsyn till grundlagens 20 § om ansvar för miljön godtagbara grunder för de begränsningar av fiskerätten som ingår i propositionen. Begränsningarna är nödvändiga för att förbättra laxbeståndens tillstånd. Ett tidsbegränsat förbud mot laxfiske inkräktar inte på kärnan i de rättigheter som gäller egendomsskydd eller samernas kulturella autonomi, utan strävar efter att trygga de laxbestånd som utgör en förutsättning för dem, dock så att fiske av andra fiskarter samtidigt tillåts. Syftet är samtidigt att undvika risken för att de försämrade laxbestånden ytterligare fördröjer och försvårar återhämtningen av laxbestånden till en hållbar nivå.

Det i lagen föreslagna förbudet mot laxfiske har ansetts vara nödvändigt, eftersom det har observerats att laxbestånden i Tana älvs vattendrag har försämrats avsevärt efter ingåendet av fiskeavtalet 2017. Efter 2019 har mängden lax som vandrar upp i vattendraget minskat så mycket att det jämfört med målen för lekbeståndet inte finns något överskott för fiske ens innan den lax som vandrat upp blir föremål för fiske. Dessutom har storleken på de olika laxbestånden minskat från år till år under den tidsperiod som inleddes 2019. Observationerna om att det antingen saknas överskott för fiske eller att mängden vandringslax minskat gäller alla de laxbestånd som följs upp. Situationen kräver att laxbestånden återupplivas. Fiskestadgan från 2017 och de på förhand överenskomna åtgärder som ingår i den och som fastställs i 7 kap. i fiskestadgan är alldeles för lindriga åtgärder för att laxbeståndens tillstånd ska kunna rättas till. Genom att förbjuda laxfisket kan man inverka positivt på fiskedödligheten och därigenom på laxbeståndens tillstånd. Myndigheten ansvarar för den hållbara användningen av laxbestånden i Tana älv på lång sikt. I nuläget kan man inte agera i strid med försiktighetsprincipen så att laxbestånden fortsättningsvis försämras tydligt.

Om fiske tilläts i begränsad utsträckning, skulle det innebära att fisketrycket skulle flyttas till den tillåtna tiden. Att öppna fisket endast i ett visst område eller med ett visst fångstredskap skulle leda till att lösningen i sin tur kumuleras i andra områden eller i grannlandet, varvid den totala effekten i allmänhet blir större än väntat.

De begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som nu föreslås är tidsbegränsade. Syftet med begränsningarna är att stoppa försämringen av laxbeståndens tillstånd i Tana älv, att skapa förutsättningar för att laxbestånden ska återhämta sig och nå en hållbar nivå samt att möjliggöra framtida generationers laxfiske och därigenom den samiska fiskekulturens fortsättning. Försämringen av laxbeståndens tillstånd har långtgående konsekvenser. Syftet med begränsningarna är i detta skede att på det sätt som förutsätts i 20 § i grundlagen genom det allmänna trygga laxbeståndens tillstånd. Begränsningarna anses vara nödvändiga och proportionerliga, eftersom det i enlighet med vad som tidigare anförts i denna regeringsproposition i fråga om varje laxindivid som fångas i Tana älvs vattendrag handlar om överfiske. Om det inte finns

något överskott av en naturresurs att utnyttja, är det svårt att tillåta att naturresursen utnyttjas för att tillgodose en grundläggande rättighet.

Det är fråga om en gränsälv mellan två stater och utnyttjande av den levande naturresurs som finns i den. Finland och Norge nådde inte i sina förhandlingar något samförstånd om tillåtande av ringa laxfiske, varvid den minsta gemensamma nämnaren mellan parterna var att laxfisket helt skulle förbjudas. Med tanke på laxbeståndens tillstånd vore det farligt om Finland och Norge inte nådde samförstånd, och att den fiskestadga från 2017 som möjliggör ett för stort fiske jämfört med nuläget skulle gälla som sådan. Det ligger också i Finlands intresse att komma överens om saken med Norge, eftersom Norge besitter den nedre delen av älven och två tredjedelar av älven.

På ovannämnda grunder kan det anses finnas godtagbara och vägande skäl för begränsningarna som anknyter till bestämmelsen om ansvar för miljön i 20 § i grundlagen.

Det är klart att laxfisket har en central betydelse för den älvsamiska kulturen. De föreslagna begränsningarna riktar sig förutom till annat fiske också till fiske som utövas av samerna och de leder därmed obestriddligen till sämre möjligheter att bedriva det traditionella fiske som anknyter till samernas kulturform. Det bör dock beaktas att samernas grundlagsskyddade fiskerätt inte är obegränsad, vilket även högsta domstolen hänvisat till i sitt avgörande HD:2022:25. Detta innebär att även samernas fiskerätt kan begränsas för att trygga fiskbestånden. Genom de begränsningar som ingår i propositionen skapas det förutsättningar för att laxbestånden ska återhämta sig och nå en hållbar nivå, vilket tjänar också samernas intressen. För att det ska vara möjligt att utöva den traditionella kulturella fiskerätten även i framtiden, måste laxbestånden i Tana älv vara på en hållbar nivå. Således är det i regel möjligt att begränsa fiskerätten, om begränsningarna står i rätt proportion till deras syfte. I propositionen har det lagts fram utredningar av laxbeståndens tillstånd och på basis av uppföljningen har tillståndet 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. Begränsningarna är inte för stränga i förhållande till de effekter som eftersträvas med dem. Begränsningar som är lindrigare än ett totalförbud är inte tillräckliga med tanke på uppnåendet av propositionens mål i det rådande läget när det gäller laxbeståndens svaga tillstånd. Genom begränsningarna skapas det förutsättningar för att laxbestånden ska återhämta sig och nå en hållbar nivå, vilket är en förutsättning för att samerna ska kunna bedriva sin traditionella form av fiskekultur. Den kraftiga försämringen av laxbestånden försvagar också förutsättningarna för fångstkulturen, vilket man med hjälp av begränsningarna försöker stoppa. På ovannämnda grunder kan begränsningarna anses stå i rätt proportion till målen med propositionen och de kan betraktas som nödvändiga åtgärder med avseende på skyddet av laxbestånden.

Eftersom fisket i Tana älvs vattendrag handlar om att förena och avväga flera grundläggande fri- och rättigheter är det mycket utmanande att tillgodose någon av dem fullt ut. Systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna ska tolkas som en helhet, och inte enbart utifrån de enskilda rättigheterna. Detta leder oundvikligen till en situation där alla grundläggande fri- och rättigheter inte kan tillgodoses samtidigt, utan de måste vägas tillsammans. Tillgodoseende av bestämmelsen om ansvar för miljön innebär i praktiken att andra grundläggande fri- och rättigheter fortsättningsvis kan tillgodoses även i framtiden. Detta fungerar dock inte på samma sätt omvänt, det vill säga om man i första hand koncentrerar sig på att trygga andra grundläggande fri- och rättigheter på laxfiskets bekostnad innebär det att det i framtiden inte nödvändigtvis längre är möjligt att tillgodose de grundläggande miljö rättigheterna och det ansvar som de medför. Därför ges de grundläggande miljö rättigheterna stor vikt i regleringen av fisket i Tana älv.

RP 56/2022 rd

Med stöd av vad som konstaterats ovan kan propositionen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Det är önskvärt att regeringens proposition lämnas till grundlagsutskottet för behandling.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

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 Kietsemajoki 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 Linjinhohka ända till 10 kilometer uppströms och Kevojoki ända till mynningen av Fiellogahjohka,

5) Kuoppilasjoki ända till mynningen av Birkejohka, Birkejohka ända till Yläputous samt Goaskinhohka 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.

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 uppsåtligt 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) Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakare och de tjänstemän vid Forststyrelsen som har i uppdrag att sköta fiskeriärenden, samt

2) 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 1 juni 2022 och gäller till och med den 31 december 2022.

Helsingfors den 21 april 2022

Statsminister

Sanna Marin

Jord- och skogsbruksminister Jari Leppä