STORTINGET

Statsråd Vidar Helgesen
Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Vår ref.: Deres ref.: Dato: 25.04.2017

Vedr. behandlingen av Prop. 54 S (2016-2017)

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til Stortingets behandling av Prop. 54 S (2016–2017) om samtykke til inngåelse av avtale mellom Norge og Finland om fisket i Tanavassdraget. Forvaltningen av Tanavassdraget har i godt over 100 år vært gjennomført i samarbeid med Finland. Avtalen som gjelder i dag er fra 1990. Over tid har avtalen medført at fisketrykket i vassdraget er for høyt og dette har resultert i en omfattende fisketurisme som har hatt negative konsekvenser for både lokalbefolkningen og samer som urfolk.

Komiteen viser til at avtaleforslaget ble sendt på offentlig høring den 30. juni 2016 og at det ble avgitt 21 høringssvar innen fristen den 12. august 2016. Av de innkomne høringssvarene framkom det at Tanavassdragets fiskeforvaltning og Sametinget ikke var direkte involvert i den avsluttende prosessen om avtalen og at forhandlingsprosessen var i strid med Tanaloven. Forslag om gjennomføringen av avtalen var på høring fra 1. oktober til 14. desember 2016.

Sametinget ble konsultert om avtaleforslaget 26. august 2016. Til stede i konsultasjonen var også Tanavassdragets fiskeforvaltning, som representanter for rettighetshaverne og lokale interesser langs vassdraget. Sametinget la avgjørende vekt på lokal oppslutning og legitimitet omkring avtalen, og ba om at det ble innledet nye forhandlinger der de lokale rettighetshaverne i Norge og Finland måtte gis en sentral og mer fremtredende rolle. Tanavassdragets fiskeforvaltning delte denne oppfatningen.

Lov om fiskeretten i Tanavassdraget (Tanaloven) skal sikre at de særskilte rettigheter lokalbefolkningen har til fisket i Tanavassdraget på grunnlag av lov, alders tids bruk og lokal sedvane, som er nedfelt i lovens formålsparagraf - § 1. Hele formålet med loven er å sikre disse særskilte rettighetene. I § 3 er forholdet til folkeretten regulert og departementet viser i sitt saksframlegg til Stortinget 4. april 2014 at folkerettslige avtaler om urfolk og minoriteter som Norge har ratifisert, vil kunne være relevante rettskildefaktorer ved anvendelse av Tanaloven. Videre viser departementet til at dette rettsforholdet og forvaltning av grunn og naturresurser er redegjort for i finnmarksloven. Et samlet ønske fra Sametinget, Tana kommune og Karasjok kommune om en egen bestemmelse om forholdet til folkeretten også ble tatt inn i Tanaloven. Derfor ble følgende bestemmelse vedtatt:

«Loven gjelder med de begrensninger som følger av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter og bestemmelser i overenskomster med Finland om fisket i Tanavassdraget.»

Under § 6 har departementet presisert at Tanaloven er en rettighetslov og at reguleringer i laksefisket skjer etter lakse- og innenlandsfiskloven. Loven har fastsatt at kommunene skal oppnevne fire medlemmer til Tanavassdragets fiskeforvaltning (TF) og at de fiskeberettigete velger fem av medlemmene i TF. Utarbeidelse av forskrifter og forhandlinger med Finland skal skje i samråd med Sametinget og Tanavassdragets fiskeforvaltning. Forskriftene skal gi nærmere regler om forvaltning og utøvelse av fisket. Det skal legge til rette for en lokal, rettighetsbasert forvaltning av fiskeressursene i samsvar med overenskomster med Finland om fisket. Utarbeidelse av forskrifter og forhandlinger med Finland om fisket i lakseførende deler av Tanavassdraget skal skje i samråd med Tanavassdragets fiskeforvaltning og Sametinget.

Under energi- og miljøkomiteens behandling av Prop. 54 S om samtykke til inngåelse av avtale mellom Norge og Finland om fisket i Tanavassdraget, ble både Tanalovens bestemmelser drøftet opp mot forhandlinger om ny avtale om fisket i Tanavassdraget og om hvordan Tanavassdragets fiskeforvaltning og Sametingets rettigheter var ivaretatt. Bl.a. framkom det under energi og miljøkomiteens høring den 23. januar 2017, at den framforhandlede avtale om fisket i Tanavassdraget ikke var i tråd med Tanaloven § 1 og § 6.

Et flertall i energi- og miljøkomiteen har understreket i sine merknader at både rettighetshaverne, lokalbefolkningen og Sametinget har sterke innvendinger til både forhandlingsprosessen og innholdet i avtalen. Lokalt fremholdes det at forhandlingsprosessen ikke har vært god nok og at den innebærer en urettferdig byrdefordeling med manglende proporsjonalitet med tanke på rettighetsforholdene i Tanavassdraget.

Både Tanavassdragets fiskeforvaltning og Sametinget har understreket at sentrale og avsluttende forhandlinger fant sted utenfor de ordinære forhandlingsmøtene der de oppnevnte medlemmer fra Tanavassdragets fiskeforvaltning og Sametinget ikke fikk delta. De mener at de derfor ikke har hatt noen reell mulighet til å påvirke forhandlingsresultatet.

Tanavassdragets fiskeforvaltning, som er et demokratisk valgt rettighetshaverorgan, er gjennom lov forpliktet til å sikre at de løsninger som velges, har den nødvendige lokale forankring og ivaretar lokale rettighetshaveres interesser i tilstrekkelig grad. Det er derfor av avgjørende betydning at avtalen og de tilhørende reguleringer er utarbeidet i samarbeid med i Tanavassdragets fiskeforvaltning.

Gjennom energi- og miljøkomiteens behandling ble det sendt en rekke spørsmål til statsråd Vidar Helgesen i Klima- og miljødepartementet, hvor komiteen ba om utdyping og redegjørelse for involvering av Tanavassdragets fiskeforvaltning under forhandlingene med Finland og konsultasjonsprosessen med Sametinget. I sin redegjørelse og svar til energi- og miljøkomiteen skriver statsråd Vidar Helgesen at departementet var godt kjent med Sametingets synspunkter til avtalen og forhandlingsprosessen forut for undertegning av avtalen om fisket i Tanavassdraget. Statsråden skriver videre i brev av 20. mars 2017 at Sametinget har understreket at de konsultasjoner som ble gjennomført etter sluttføringen av forhandlingene har prosessuelle mangler og at forhandlingene ikke i er i tråd med Tanaloven § 6. Statsråden understreket i samme brev til energi- og miljøkomiteen at det var nødvendig med direkte kontakt mellom forhandlingsledere på politisk nivå og at dette er normal prosedyre i internasjonale avtaler.

Det er mulig at det er normal prosedyre i forhandlinger om internasjonale avtaler at de gjennomføres på politisk nivå i sluttfasen. Likevel er det viktig å understreke at det er få internasjonale forhandlinger som er hjemlet både egen rettighetslov (Tanaloven) hvor utarbeidelse av forskrifter og forhandlinger med Finland skal skje i samråd med Tanavassdragets Fiskeforvaltning og Sametinget i tillegg til ILO-konvensjon nr. 169.

Flertallet i energi- og miljøkomiteen konkluderte på bakgrunn av den informasjon som var framkommet under komiteens behandling at Tanaloven §§ 1, 5 og 6 ikke var ivaretatt i tråd med Tanalovens intensjon og fremmet følgende forslag i Innst. 228 S (2016–2017):

«Stortinget ber regjeringen gjenoppta forhandlingene med Finland i den hensikt å inngå avtale mellom Norge og Finland om fisket i Tanavassdraget. Det forutsettes at rettighetshavere på både norsk og finsk side får en sentral rolle i disse forhandlingene.»

På denne bakgrunn ber kontroll- og konstitusjonskomiteen statsråd Vidar Helgesen redegjøre for hvorfor han mener at forhandlinger om avtale om fiske i Tanavassdraget er ivaretatt i tråd med bestemmelsene i Tanaloven om at forskrifter og forhandlinger om fisket skal skje i samråd med Tanavassdragets fiskeforvaltning og Sametinget og hvorvidt de nye medlemmene (som ble valgt av Tanavassdragets fiskeforvaltning i november 2015) og deres synspunkter ble hensyntatt i prosessen fra november 2015 fram til undertegning av avtalen 1. november 2016.

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Martin Kolberg
komiteleder

DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Statsråden

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref	Vår ref	Dato
	12/4407-	4. mai 2017

Vedrørende behandlingen av Prop. 54 S (2016-2017)

Jeg viser til brev av 25. april 2017 fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om behandlingen av Prop. 54 S (2016-2017).

På flere steder i Kontroll- og konstitusjonskomiteens brev kan det synes som om det legges til grunn at den framforhandlede avtalen og forhandlingsprosessen ikke var i tråd med Tanaloven §§ 1 og 6, jf. 2. avsnitt på side 1 og 3. avsnitt på side 2. At påstander om dette har blitt framført i høringsuttalelser og i saksbehandlingen for Energi- og miljøkomitéen er riktig, men dette medfører ikke at uttalelsene er korrekte.

Stortingsflertallet har stemt for inngåelse av Tana-avtalen etter at forhandlingsprosessen ble særskilt debattert under plenumsbehandlingen av avtalen i Stortinget. Stortingsflertallet la til grunn at forhandlingsprosessen var gjennomført i tråd med norsk rett. Jeg viser i den forbindelse til mine tidligere redegjørelser om at forhandlingsprosessen har skjedd i tråd med Tanalovens § 6.

I mine brev til Energi- og miljøkomiteen av 3. og 20. mars 2017 presiserte jeg at den norske delegasjonen til forhandlingene med Finland hele tiden har hatt med to representanter fra Tanavassdragets fiskeforvaltning og en representant fra Sametinget, og at samarbeidet med Tanavassdragets fiskeforvaltning (TF) og internt i den norske delegasjonen var svært godt i hele forhandlingsprosessen fra og med forberedelsene til det første forhandlingsmøtet i juni 2012 og frem til november 2015. Ettersom Sametinget og TF deltok i de løpende forhandlingene, har det ikke vært avholdt konsultasjonsmøter eller vært fremmet ønske om dette under selve forhandlingsprosessen. Jeg understreket også at de lokale rettighetshaverne i Norge og Finland hatt et nært samarbeid seg imellom, og at fiskereglene i den nye avtalen

Postadresse: Postboks 8013 Dep, 0030 Oslo
Kontoradresse: Kongens gate 20 Telefon: 22 24 57 00 Telefaks: 22 24 60 34
Org. nr.: 972 417 882

langt på vei baserer seg på en løsning som var grundig diskutert og anbefalt av de lokale representantene fra hver side. I løpet av høsten 2015 ble det med dette utgangspunktet oppnådd enighet med Finland om det materielle innholdet i en ny avtale med tilhørende fiskeregler.

I november 2015 valgte TF nye medlemmer til å representere seg i den avsluttende fasen av arbeidet. Utkastet til avtale og fiskeregler som da var omforent mellom partene, ble også grundig diskutert med de nyvalgte medlemmene fra TF. De nye medlemmene fra TF ønsket at Norge skulle trekke seg fra den oppnådde enigheten og ta initiativ til å reforhandle spørsmål som da var omforent, først og fremst på grunn av de foreslåtte innstrammingene i det tradisjonelle garnfisket. Det er naturligvis legitimt at en organisasjon skifter oppfatning underveis, blant annet når den velger nye representanter. Statens representanter i forhandlingsdelegasjonen mente imidlertid at det var oppnådd gode og viktige resultater, at det ville være vanskelig å oppnå ytterligere innrømmelser fra finsk side og at behovet for raskt å iverksette en ny forvaltning av fisket i vassdraget måtte tillegges avgjørende vekt. I tillegg anså statens representanter at Norge i siste fase ikke burde gå tilbake på spørsmål som det var oppnådd enighet med Finland om etter nesten tre og et halvt år med forhandlinger.

Etter min mening var og er det åpenbart at behovet for raskt å få på plass en ny avtale er stort av hensyn til å bevare laksebestandene. Jeg mener også at hensynet til forutsigbarhet og tillit til at partene holder fast ved oppnådde enigheter er vesentlig for å skape tillit og fremdrift i internasjonale forhandlinger. Og ikke minst, forhandlingsresultatet partene hadde oppnådd måtte samlet sett anses tilfredsstillende sammenholdt med norske interesser i saken. Disse momentene måtte etter mitt syn tillegges avgjørende vekt.

Etter at det i all hovedsak var oppnådd enighet mellom Norge og Finland, mente delegasjonslederne at det ikke var nødvendig med flere ordinære forhandlingsmøter. Fra november 2015 fungerte delegasjonen derfor som en kontaktgruppe med ansvar for mulige mindre justeringer i den siste fasen av arbeidet.

I februar 2016 la imidlertid Finland frem et forslag om at fiskerettighetene til ikke-fastboende med fiskerett på finsk side skulle inntas i fiskereglene for riksgrensestrekningen. Forhandlingene ble således gjenåpnet fra finsk side og kontaktgruppen gikk igjen over til å være forhandlingsdelegasjon. Det finske forslaget var ikke akseptabelt for Norge, og Finland la derfor senere frem et modifisert forslag. Det siste forslaget ble grundig diskutert i den norske forhandlingsdelegasjonen. Både TF og Sametinget var sterkt kritiske til at ikke-fastboende på finsk side skulle gis noen form for rettigheter i den nye avtalen. Statens representanter mente imidlertid at en avtale mellom to land forutsetter at det blir tatt gjensidig hensyn til det som er partenes interne rettighetsforhold, og at det således ville være nødvendig å reflektere rettighetene som finsk rett gir til denne gruppen i fiskereglene for grenseelvstrekningen og akseptabelt så lenge dette kunne skje innenfor rammen av Finlands kvote for fiskekort til turistfiskere (se nærmere omtale i proposisjonens kapittel 6). Statens representanter mente derfor at den modifiserte løsningen som Finland hadde foreslått kunne aksepteres. I og med at dette spørsmålet ikke var diskutert i et ordinært forhandlingsmøte mellom statene, tok Norge initiativ til et nytt forhandlingsmøte i mai 2016 med fulle

delegasjoner fra hver av partene hvor også Sametinget og TF deltok i den norske delegasjonen. I dette møtet trakk imidlertid Finland overraskende tilbake sitt konkrete forslag til løsning for hytteeierne slik at det ikke ble noen nærmere diskusjon om spørsmålet mellom delegasjonene. Samtidig var spørsmålet utestående, hvilket medførte at man likevel ikke kunne bli enig om noen avtale på dette tidspunkt.

Etter dette var forhandlingssituasjonen svært krevende, og departementet fant det nødvendig å konsultere direkte mellom delegasjonslederne og på ministernivå med utgangspunkt i foreliggende forhandlingsposisjoner og de resultater som da var oppnådd. Jeg vil presisere at det er helt normalt i internasjonale forhandlinger at konsultasjoner gjennomføres i slike format både underveis og mot slutten av forhandlinger. Jeg vil også understreke at det med tanke på Tanalovens krav om samråd er et hovedpoeng at de spørsmålene som ble diskutert i disse konsultasjonene på forhånd hadde vært grundig diskutert i forhandlingsdelegasjonen og at synspunktene til TF og Sametinget var godt kjent.

Alle kan ikke nødvendigvis få fullt gjennomslag for sine prioriteringer og ønsker, særlig ikke i en situasjon hvor det er helt nødvendig å begrense uttaket av en attraktiv fellesressurs. Etter mitt syn må likevel forhandlingsresultatet som ble oppnådd, både i dette konkrete spørsmålet og samlet sett, anses tilfredsstillende sett hen til totaliteten av norske interesser i saken.

Jeg vil avslutningsvis tilføye at Tanalovens krav om samråd medfører at alle spørsmål ved utarbeidelsen av forskrifter og forhandlinger med Finland skal være godt kjent og grundig diskutert med TF og Sametinget eller den som er involvert i forhandlingene på disses vegne, men ikke at det nødvendigvis må være enighet mellom samrådspartene. Etter Grunnloven § 26, 1.ledd, har Kongen den øverste ledelsen av utenriksstyret og er kompetent til å inngå traktater med andre land. Stortinget er også av Grunnloven gitt en viktig rolle, ved at traktater som er av særlig stor viktighet etter Grunnloven § 26, 2. ledd må forelegges Stortinget, som må gi sitt samtykke til ratifikasjon. Det er antatt at Stortinget ved formell lov kan regulere Regjeringens myndighetsutøvelse på områder hvor Grunnloven eksplisitt legger kompetanse til Kongen, men slik regulering må finne sted innenfor de grunnleggende rammer for kompetansefordeling Grunnloven oppstiller. Kompetansen kan for eksempel ikke fratas regjeringen og legges til et annet organ og et annet organ kan heller ikke gis veto mot regjeringens beslutninger på det utenrikspolitiske området. Det ville være i strid med Grunnloven § 26, 1. ledd.

Regjeringens kompetanse i internasjonale avtaleforhandlinger er hjemlet i Grunnloven, ikke i ILO-konvensjon 169 eller Tanaloven. ILO-konvensjon 169 og Tanaloven legger derimot føringer for hvordan regjeringens Grunnlovbestemte kompetanse kan utøves. Tanaloven § 6 er således ikke en hjemmel for regjeringens kompetanse på det utenrikspolitiske området, men en føring for hvordan kompetansen utøves, og dens rekkevidde må forstås i lys av Grunnlovens bestemmelser om kompetansefordeling. Videre følger det av forarbeidene til Tanaloven § 6, Prop.58 L (2013-2014) at «*Samrådet med Tanavassdragets fiskeforvaltning og Sametinget skal skje i henhold til de konsultasjonsforpliktelser for staten som følger av folkeretten, og da særlig ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater artikkel 6.*» Når det gjelder forståelsen av de folkerettslige bestemmelsene om

konsultasjoner og deltakelse kan det vises til Avtale om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget av 2005 og Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser av 2006, hvor det uttrykkelig fremgår at det fremdeles er staten som har den rettslige kompetansen og ansvaret for å fatte de endelige beslutningene i sakene der enighet ikke oppnås. I dette tilfellet besluttet Regjeringen ved kgl. res. av 30.09.2016 å undertegne avtalen, mens Stortinget ved behandling av Prop. 54 S den 28.03.2016 stemte for ratifikasjon av avtalen.

De innvendingene mot avtalen og forhandlingsprosessen som Kontroll- og konstitusjonskomiteen tar opp i sitt brev var alle godt kjent for Stortinget da Stortinget sa ja til ratifikasjon av avtalen, og de er tidligere grundig imøtegått og redegjort for fra min og regjeringens side.

Jeg kan på bakgrunn av det ovennevnte ikke se at det er grunnlag for å hevde at forhandlingene ble sluttført i strid med kravet om samråd. Tvert imot mener jeg at Tanaloven § 6, som fastsetter at utarbeidelsen av forskrifter og forhandlinger med Finland om fisket i lakseførende deler av Tanavassdraget skal skje i samråd med Tanavassdragets fiskeforvaltning og Sametinget, er oppfylt på en tilfredsstillende måte.

Med hilsen

Vidar Helgesen

STORTINGET

Statsråd Vidar Helgesen
Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Vår ref.: Deres ref.: Dato: 10.05.2017

Vedr. behandlingen av Prop. 54 S (2016-2017)

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til statsrådens svarbrev av 4. mai 2017.

Komiteen har 7.mai 2017 mottatt vedlagte notat fra Tanavassdragets fiskeriforvaltning med merknader til statsrådens svarbrev.

Komiteen ber om statsrådens kommentarer til det som fremkommer om prosessen og forholdet til norsk lov og internasjonal rett.

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Martin Kolberg
komiteleder

Vedlegg

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
NO-0026 OSLO

Tlf. 23 31 37 60
NO 971 524 960

www.stortinget.no

Vedlegg 4

DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Statsråden

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref	Vår ref	Dato
	12/4407-	22. mai 2017

Vedrørende behandlingen av Prop. 54 S (2016-2017)

Jeg viser til brev av 10. mai 2017 fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen, der det vises til vedlagt notat av 7. mai 2017 fra Tanavassdragets fiskeforvaltning (TF) og bes om kommentarer til det som der fremkommer om forhandlingsprosessen og forholdet til norsk lov og internasjonal rett.

I notatet av 7. mai tar TF opp spørsmål som jeg også har vært inne på tidligere, jf. særlig mitt brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen av 4. mai 2017 og brevene til energi- og miljøkomiteen av 3. og 20. mars 2017. Notatet gir imidlertid grunn til å kommentere følgende spørsmål:

1. Prosessen fra månedsskiftet oktober/november 2015 og frem til endelig enighet med Finland om forslag til ny avtale.
2. Prosessen knyttet til forhandlingene om selve avtaleteksten.
3. Forholdet til norsk lov og internasjonal rett.

<u>Prosessen fra månedsskiftet oktober/november 2015 og frem til endelig enighet med Finland om forslaget til en ny avtale</u>

Jeg har redegjort for dette tidsrommet i mitt brev til komiteen av 4. mai 2017. La meg her gjenta at det i månedsskiftet oktober/november 2015 var oppnådd enighet med Finland om forslag til nye fiskeregler, og at Norge og Finland på dette tidspunkt også i all hovedsak var enige om ordlyden i avtaleteksten. På dette grunnlag mente partenes delegasjonsledere at det ikke var nødvendig med flere forhandlingsmøter, og fra november 2015 ble den norske delegasjonen derfor omgjort til en kontaktgruppe med ansvar for eventuelle mindre justeringer i den siste fasen av arbeidet. Selv om forhandlingene om alle de materielle

Postadresse: Postboks 8013 Dep, 0030 Oslo
Kontoradresse: Kongens gate 20 Telefon: 22 24 57 00 Telefaks: 22 24 60 34
Org. nr.: 972 417 882

spørsmålene ble ansett å være ferdige, ble både fiskereglene og utkast til avtale diskutert i kontaktgruppen ved flere anledninger i perioden frem til det siste ordinære forhandlingsmøtet i mai 2016. I november 2015 ble det avholdt et møte mellom delegasjonslederne og juridisk ekspertise på departementsnivå om detaljer i utformingen av avtaleteksten. I desember 2015 ble det sendt ut en felles pressemelding med en kortfattet oversikt over hovedinnholdet i forslaget til ny avtale og nye fiskeregler. Utover dette, var det med unntak for avklaring av mindre spørsmål av teknisk karakter, lite kontakt med finske myndigheter før Finland i februar 2016 la frem et forslag om fiskerettighetene til ikke-fastboende med fiskerett på finsk side. Som nevnt i mitt forrige brev ble dette forslaget lagt frem for og diskutert i kontaktgruppen, herunder også med TFs representanter. Det var enighet om at dette forslaget ikke var akseptabelt for Norge, og Finland la derfor senere frem et modifisert forslag.

I og med at problemstillingen som Finland nå hadde tatt opp ikke var diskutert i et ordinært forhandlingsmøte, tok Norge i mai 2016 initiativ til et snarlig forhandlingsmøte mellom delegasjonene. Det var da naturlig at den daværende kontaktgruppen igjen ble omtalt som en forhandlingsdelegasjon. Jeg vil i denne sammenheng bemerke at det i praksis ikke var noen forskjell mellom det som ble kalt forhandlingsdelegasjon og det som ble kalt kontaktgruppe, hverken når det gjaldt sammensetning, informasjon som ble utvekslet eller diskusjoner som fant sted. Grunnen til at man valgte å kalle forhandlingsdelegasjonen for en kontaktgruppe og deretter igjen en forhandlingsdelegasjon, beror utelukkende på at delegasjonslederne i månedsskiftet oktober/november 2015 anså at det var oppnådd enighet mellom partene om alle materielle spørsmål. I og med at Finland etter dette tok opp nye materielle spørsmål, var det naturlig at kontaktgruppen igjen opptrådte som en forhandlingsdelegasjon.

Til det siste forhandlingsmøtet på Svanhovd i mai 2016 stod i hovedsak spørsmålet om fiskerettighetene til ikke-fastboende med fiskerett på finsk side på dagsorden, men det var også lagt opp til en siste gjennomgang av avtaleteksten. I møtet trakk imidlertid Finland tilbake sitt modifiserte forslag til løsning om fiskerettighetene til ikke-fastboende på finsk side. Dette satte hele det fremforhandlede resultatet i spill, og det var en reell fare for et sammenbrudd i forhandlingene. Situasjonen var svært krevende, og det var nødvendig at representanter fra departementene på begge sider diskuterte om det overhodet ville være mulig å få på plass en snarlig avtale mellom landene. Det ble enighet om at samtalene mellom landene måtte fortsette, men at det ikke var grunnlag for videre forhandlinger med sikte på enighet om en ny avtale under Svanhovd-møtet. De øvrige delegasjonsmedlemmene ble holdt orientert om samtalene underveis i møtet.

Etter møtet på Svanhovd ble det som kjent konsultert direkte mellom delegasjonslederne og på ministernivå med utgangspunkt i foreliggende forhandlingsposisjoner, herunder synspunktene som var kommet frem i kontaktgruppe- og delegasjonsmøtene, og de resultater som da var oppnådd. I lys av den vanskelige forhandlingssituasjonen etter hele fire år med forhandlinger, mener jeg den direkte konsultasjonen mellom delegasjonslederne og på ministernivå var helt nødvendig for å få på plass en ny avtale. Denne form for konsultasjoner og endelige avklaringer på ledernivå er da også helt vanlig i mellomstatlige forhandlinger.

Prosessen knyttet til forhandlingene om selve avtaleteksten

Allerede i det første forhandlingsmøtet i juni 2012 var det enighet både internt på norsk side og mellom Norge og Finland om hovedprinsippene for en ny avtale. Disse innebar at fiskebestandene skulle forvaltes på en økologisk, økonomisk og sosialt bærekraftig måte og slik at laksevassdragenes kapasitet for lakseproduksjon kan utnyttes bærekraftig og fullt ut. Det ble også slått fast at den daværende overenskomsten skulle oppdateres og tilpasses moderne forvaltningsprinsipper, i første rekke Den nordatlantiske organisasjonen for bevaring av atlantisk laks (NASCO) sine internasjonale retningslinjer for forvaltning av laksefiske. Det var videre enighet om behovet for stor grad av fleksibilitet, slik at reguleringene i fisket raskt kan tilpasses bestandenes størrelse, sammensetning og utviklingstrender.

Med disse omforente hovedprinsippene hadde partene allerede et felles grunnlag for innholdet i den nye avtalen, og utformingen av avtaleteksten ble derfor ansett som mindre utfordrende. Den klart mest tidkrevende og utfordrende delen av forhandlingene var knyttet til utformingen av nye fiskeregler som skulle utgjøre et vedlegg til avtalen, og det var fiskereglene som var gjenstand for mesteparten av diskusjonen innad i delegasjonen og mellom partene. Arbeidet med selve avtaleteksten ble derfor først intensivert sommeren 2015. Dette arbeidet dreide seg i hovedsak om juridiske og avtaletekniske spørsmål, og ble primært håndtert av delegasjonslederne i samarbeid med juridisk ekspertise fra begge lands departementer. På norsk side ble utkast til avtaletekst diskutert både i forhandlingsdelegasjonen og i kontaktgruppen. Det første avtaleutkastet ble distribuert til alle medlemmene av delegasjonen i juni 2015 og TF ga sine kommentarer til dette i september 2015.

Da kontaktgruppen ble oppnevnt etter enigheten i november 2015, gjensto det som nevnt kun tekniske tilpasninger og mindre avklaringer i avtaleteksten. Utkastet til ny avtale ble likevel diskutert i kontaktgruppen og med TFs nye medlemmer der. De nye medlemmene fra TF ønsket en ytterligere styrking av urfolksperspektivet og økt vektlegging på bred medvirkning fra lokale fiskerettshavere og interesser, jf. avtalens fortale, og etter konsultasjoner med finske myndigheter ble avtaleutkastet justert for å ivareta noen av disse innspillene.

Forholdet til norsk lov og internasjonal rett

I notatet vises det til og refereres fra en juridisk vurdering som konkluderer med at sluttforhandlingene har skjedd i strid med både norsk lovgivning og internasjonal urfolksrett. Jeg kan ikke se at det her fremkommer noe som rokker ved mine vurderinger av innholdet av norsk og internasjonal rett og oppfyllelsen av denne, jf. mitt brev til komiteen av 4. mai. Jeg vil imidlertid peke på den svakhet at den nevnte juridiske vurderingen legger til grunn som et faktum at TF ble utelatt i siste del av forhandlingen, og at de ikke hadde reell innflytelse på forhandlingsresultatet. For det første var det en svært begrenset del av forhandlingstemaene som gjensto å diskutere etter at de nye medlemmene kom inn i prosessen, i hovedsak bare særreglene for de finske turistfiskerne. For det andre ble Finlands forslag til særregler for ikke-fastboende med eiendom og fiskerett på finsk side både lagt frem for og diskutert med TFs representanter. Dette gjaldt både Finlands første forslag, som det var enighet om å avvise, og deres andre forslag som i hovedsak tilsvarer sluttresultatet. Det er riktig at disse særreglene ikke ble drøftet i plenum i det siste forhandlingsmøtet mellom delegasjonene i juni 2016 (se ovenfor), men særreglene var fremlagt og diskutert med TFs representanter og TFs

synspunkter var godt kjent for departementet forut for de avsluttende diskusjonene mellom delegasjonslederne og på politisk nivå. For det tredje ble de fullstendige utkastene til avtaletekst og fiskeregler diskutert også med de nye medlemmene fra TF og justeringer gjort i begge dokumentene der dette ble ansett å være mulig på det stadiet i forhandlingene man da befant seg. Det faktum som er lagt til grunn i den juridiske vurderingen TF viser til er dermed ikke korrekt, og vurderingen og konklusjonen i mitt brev til komiteen av 4. mai står fortsatt ved lag.

Med hilsen

Vidar Helgesen

Vedlegg 5

STORTINGET

Statsråd Ola Elvestuen
Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Vår ref.: Deres ref.: Dato: 05.03.2019

Vedr. avtale mellom Norge og Finland om fisket i Tanavassdraget

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til Stortingets behandling av Innst. 228 S (2016-2017).

I den forbindelse ble det av daværende statsråd Helgesen hevdet at finske hytteeiere allerede hadde særlige rettigheter til fiske i Tana. Dette har i ettertid vist seg å være feil, jf. statsrådens svar til Tanavassdragets fiskeforvaltning av 18. september 2018.

På denne bakgrunn ønsker komiteen svar på følgende spørsmål:

1. Hvorfor har statsråden ikke informert Stortinget om at viktig informasjon som grunnlag for Stortingets behandling av Innst. 228 S (2016-2017) ikke var korrekt, jf. Grunnloven § 82 om opplysningsplikten?

2. Kan statsråden redegjøre for hvilke rettigheter for fiske i Tanavassdraget finske hytteeiere nå har fått som skiller seg fra finske turistfiskere?

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dag Terje Andersen
komiteleder

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
NO-0026 OSLO

Tlf. 23 31 30 50
NO 971 524 960

www.stortinget.no

Vedlegg 6

DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Statsråden

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref	Vår ref	Dato
	16/3351-	18. mars 2019

Vedr. avtale mellom Norge og Finland om fisket i Tanavassdraget

Jeg viser til brev fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen av 5. mars 2019 der komiteen ønsker svar på spørsmål vedrørende avtalen mellom Norge og Finland om fisket i Tanavassdraget (heretter Tanaavtalen).

Komiteen viser til at daværende statsråd Helgesen hevdet at finske hytteeiere allerede hadde særlige rettigheter til fiske i Tana. Komiteen sier videre at dette i ettertid har vist seg å være feil, og viser til departementets brev av 18. september 2018 til Tanavassdragets fiskeforvaltning (heretter TF).

Spørsmål 1

- *Hvorfor har statsråden ikke informert Stortinget om at viktig informasjon som grunnlag for Stortingets behandling av Innst. 228 S (2016-2017) ikke var korrekt, jf. Grunnloven § 82 om opplysningsplikten ?*

Det er ikke riktig at "viktig informasjon som grunnlag for Stortingets behandling av Innst. 228 S (2016-2017) ikke var korrekt".

I Prop. 54 S. (2016-2017) om *Samtykke til inngåelse av avtale mellom Norge og Finland om fisket I Tanavassdraget av 30. september 2016* gis det på side 21 følgende omtale av ikke-fastboende rettighetshavere på finsk side:

"I Finland har ikke-fastboende med eiendom i tilknytning til Tanavassdraget etter finsk lovgivning i utgangspunktet en fiskerett knyttet til eiendommen. En avtale mellom to land forutsetter at det blir tatt gjensidig hensyn til interne rettighetsforhold, og det har derfor vært nødvendig å reflektere rettighetene til ikke-fastboende personer med eiendom og fiskerett på

Postadresse: Postboks 8013 Dep 0030 Oslo
Kontoradresse: Kongens gate 20 Telefon* 22 24 90 90
Org no.: 972 417 882

finsk side i fiskereglene for grenseelvestrekningen. Avtalen fastsetter imidlertid at denne rettighetsgruppen i all hovedsak blir behandlet som andre turistfiskere."

I departementets brev til TF av 18. september 2018 fremgår det også at ikke-fastboende grunneiere på finsk side har en fiskerett. Det heter bla. i brevet:

"Rettsavgjørelsene stadfester som nevnt at ikke-fastboende grunneiere på finsk side har en fiskerett, og samtidig at finske myndigheter hadde rett til å begrense rettighetene i tråd med Tanaavtalen av 1989. Finske myndigheter viste til at den finske grunnloven var blitt endret etter inngåelsen av Tanaavtalen av 1989, og at disse endringene innebærer at det ved inngåelsen av den nye avtalen var nødvendig å ta større grad av hensyn til ikke-fastboende grunneieres fiskerettigheter, enn ved 1989-avtalen."

Det er altså ikke grunnlag for å hevde at den informasjonen som ble gitt til Stortinget i denne saken, var feil.

<u>Spørsmål 2</u>

- *Kan statsråden redegjøre for hvilke rettigheter for fiske i Tanavassdraget finske hytteeiere nå har fått som skiller seg fra finske turistfiskere?*

Tanaavtalens fiskeregler (Vedlegg 2 til avtalen) angir i § 5 (4) at inntil 1/3 av den finske døgnfiskekortkvoten på totalt 11 000 kort, kan reserveres for ikke-fastboende som på finsk side eier grunn i tilknytning til Tanavassdraget (såkalte finske hytteeiere). Av §§ 8 (3) og 9 (2) og (4) følger det at denne gruppen, ved kjøp av de avsatte kortene, tilstås en noe utvidet adgang til fisket i forhold til andre ikke-fastboende fiskere. Den utvidede adgangen består i at de avsatte kortene gir en noe tidligere sesongstart for stangfiske fra båt og fra finsk strand (fra 1. juni mot 10. juni for andre tilreisende fiskere). Videre gir disse kortene et noe lengre fiskedøgn for stangfiske fra finsk strand enn det som gjelder for andre tilreisende fiskere på finsk side (fra kl. 22 til kl. 22 mot kl. 22 til kl. 15 for andre tilreisende fiskere). I tillegg kan det med de avsatte kortene fiskes fra båt uten å medbringe lokal roer, noe øvrige tilreisende fiskere må. Dette er de eneste reglene som skiller tilreisende fiskere som eier grunn i tilknytning til Tanavassdraget på finsk side, fra øvrige tilreisende fiskere.

Da disse reglene ble vurdert, ble det konkludert med at de ikke innebærer nevneverdig økning av fisketrykket eller forskyver fiskeuttaket vesentlig mellom tilreisende fiskere og fastboende.

Jeg håper dette gir tilfredsstillende svar på spørsmålene fra komiteen.

Med hilsen

Ola Elvestuen

Ola Elvestuen

Vedlegg 7

STORTINGET

Statsråd Ola Elvestuen
Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Vår ref.: Deres ref.: Dato: 26.03.2019

Vedr. avtale mellom Norge og Finland om fisket i Tanavassdraget

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til svarbrev av 18. mars 2019.

I svar på spørsmål nr. 1 hevdes det at det ikke er en riktig påstand at informasjon ved behandling av Innst. 228 S (2016-2017) ikke var korrekt. I Klima- og miljødepartementets brev av 18. september 2019 til Tanavassdragets fiskeforvaltning fremgår imidlertid følgende:

»Den nevnte serie av rettsavgjørelser i det finske rettssystemet i perioden 1999-2003, den påfølgende klagen til EMD og EMDs avvisning av denne i 2006, var ikke kjent for Klima-og miljødepartementet under avtaleforhandlingene. Departementet hadde derfor ikke anledning til å opplyse om disse til resten av delegasjonen.»

1. Hvorfor har ikke Stortinget blitt orientert om disse fakta når det ble kjent for departementet?

Det vises videre til svar på spørsmål nr. 2 om særlige rettigheter til finske hytteeiere.

2. Hvilke av disse særregler i forhold til andre turistfiskere hadde de finske hytteeierne etter Tanaavtalen av 1989, og hvilke er nye etter avtalen fra 2017?

3. Er det riktig, som det blir hevdet fra Tanavassdragets fiskeforvaltnings side, at de finske hytteeierne fisker gratis på norsk side?

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dag Terje Andersen
komiteleder

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
NO-0026 OSLO

Tlf. 23 31 30 50
NO 971 524 960

www.stortinget.no

Vedlegg 8

DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Statsråden

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref	Vår ref	Dato
	16/3351-	5. april 2019

Vedr. avtale mellom Norge og Finland om fisket i Tanavassdraget

Jeg viser til brev fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen (heretter komiteen) av 26. mars 2019 der komiteen ønsker svar på spørsmål vedrørende avtalen mellom Norge og Finland om fisket i Tanavassdraget (heretter Tanaavtalen). Jeg viser også til brev fra komiteen av 5. mars 2019 med spørsmål om Tanaavtalen og mitt svarbrev av 18. mars 2019.

Komiteen viser til Klima- og miljødepartementets brev av 18. september 2018 til Tanavassdragets fiskeforvaltning (heretter TF) og siterer følgende:

"Den nevnte serien av rettsavgjørelser i det finske rettssystemet i perioden 1999-2003, den påfølgende klagen til EMD og EMDs avvisning av denne i 2006, var ikke kjent for Klima- og miljødepartementet under avtaleforhandlingene. Departementet hadde derfor ikke anledning til å opplyse om disse til resten av delegasjonen."

<u>Spørsmål 1</u>

- *Hvorfor har ikke Stortinget blitt orientert om disse fakta når det ble kjent for departementet?*

Jeg mener at den nevnte serien med rettsavgjørelser i det finske rettssystemet samsvarer med og underbygger den informasjon den norske delegasjonen fikk fra finsk side under forhandlingene om Tanaavtalen, og den informasjonen som ble gitt til Stortinget i Prop. 54 S (2016-2017).

Videre ble departementet først kjent med disse rettsavgjørelsene i 2018, altså etter at forhandlingene var avsluttet og etter Stortingets behandling av Prop. 54 S (2016-2017).

Postadresse: Postboks 8013 Dep 0030 Oslo
Kontoradresse: Kongens gate 20 Telefon* 22 24 90 90
Org no.: 972 417 882

Ettersom disse fakta samsvarer med den informasjonen departementet ga til Stortinget, har det vært vurdert at de ikke ville fått betydning for Stortingets behandling av saken og at det derfor ikke har vært behov for å informere Stortinget om dette.

Komiteen viser videre til svar på spørsmål nr. 2 i brev av 18. mars om særlige rettigheter til finske hytteeiere.

Spørsmål 2

- *Hvilke av disse særregler i forhold til andre turistfiskere hadde de finske hytteeierne etter Tanaavtalen av 1989, og hvilke er nye etter avtalen fra 2017?*

I den forrige Tanaavtalen fra 1989 var det ikke gitt særskilte regler for ikke-fastboende med eiendom på finsk side i tilknytning til Tanavassdraget (ofte omtalt som "finske hytteeiere"). Reglene som rettet seg mot tilreisende fiskere, var i det hele tatt relativt begrenset i 1989-avtalen. Behovet for å regulere fisket for tilreisende fiskere var noe av utgangspunktet for at man ønsket å fremforhandle en ny avtale. Videre hadde det etter at 1989-avtalen ble inngått, kommet endringer i den finske grunnloven som gjorde det påkrevet med en annen innretning av reglene som rettet seg mot tilreisende fiskere med og uten eiendom i tilknytning til Tanavassdraget. Dette var grunnlaget for at den nye Tanaavtalen hadde en annen tilnærming til reguleringen av fisket for tilreisende enn den som fulgte av 1989-avtalen.

Hva som inngår i de "finske hytteeieres" fiskeadgang i den nye Tanaavtalen framgår av brevet av 18. mars 2019 til komiteen.

Videre er den nye avtalen noe annerledes innrettet med hensyn til at det er innført en begrenset kvote med fiskekort for tilreisende fiskere. Avtalen fastsetter at "finske hytteeiere" i all hovedsak blir behandlet som andre turistfiskere, ved at også denne gruppen må løse døgnfiskekort fra den begrensete kvoten. Finland har adgang til å avsette inntil 1/3 av sine 11 000 døgnkort til denne gruppen som gir en noe utvidet fiskeadgang i forhold til andre tilreisende fiskere. Når de avsatte døgnfiskekortene er brukt opp, kan "finske hytteeiere " kjøpe fiskekort fra de øvrige 2/3 av kvoten med fiskekort for tilreisende fiskere. Den gamle Tanaavtalen la ingen begrensning på antallet fiskekort som kunne selges til tilreisende fiskere, herunder "finske hytteeiere".

Spørsmål 3

- *Er det riktig, som det blir hevdet fra Tanavassdragets fiskeforvaltnings side, at de finske hytteeierne fisker gratis på norsk side?*

Jeg mener at dette ikke er en riktig beskrivelse.

For det første legger ikke Tanaavtalen opp til et midtlinjeprinsipp i Tanaelva. Et båtfiskekort gjelder på begge sider av grenselinjen i elva. For å fiske fra båt, kan man enten kjøpe et norsk båtfiskekort eller et finsk båtfiskekort. Dette gjelder for alle tilreisende som fisker med båt, altså både "finske hytteeiere" og andre tilreisende fiskere.

Døgnkortene for strandfiske gir kun adgang til å fiske fra strand på den siden av elva der kortet er løst. For å fiske fra norsk strand, må "finske hytteeiere" kjøpe et norsk strandfiskekort.

For det andre regulerer ikke den nye Tanaavtalen kortpriser direkte, slik det tidligere ble gjort gjennom avtalen av 1989. Det er nå opp til hvert land å fastsette kortprisene. På norsk side har Tanavassdragets fiskeforvaltning ansvaret for dette.

Selv om de "finske hytteeierne" har anledning til å fiske på både norsk og finsk side av grenselinjen i elva, slik som alle andre tilreisende med båtfiskekort, mener jeg at det ikke er grunnlag for å hevde at de fisker gratis.

Med hilsen

Ola Elvestuen

Ola Elvestuen