



**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 miljøkomiteen 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. Etersom 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

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 riksgrensestrekingen. 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 grenseelvstrekingen 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 slutført 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