

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om fiske

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 april 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om fiske (RP 29/2010 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för behandling och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna ett utlåtande i saken till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- fiskeriråd Eija Kirjavainen, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Liisa Vanhala, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- professor Kai T. Kokko
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att en bestämmelse fogas till lagen om fiske med stöd av vilken statsrådet kan utfärda förordningar om begränsningar av fiske som är nödvändiga för att skydda hotade arter. I lagen föreslås dessutom en ny bestämmelse om att jord- och skogsbruksministeriet genom förordning kan utfärda noggrant avgränsade bestämmelser om användningen av fångstredskap, om skyddet av hotade djurarter kräver det.

Det föreslås därutöver att ägare av vattenområden och innehavare av särskilda rättigheter som gäller vattenområden ska ges rätt att av staten få ersättning för betydelsefulla olägenheter förorsakade av fiskebegränsningar som meddelats med stöd av bestämmelserna om bemyndigande. Lagen avses träda i kraft efter det att den

har antagits av riksdagen och fastställts av republikens president.

I motiveringen till lagstiftningsordning betraktas lagförslaget närmast mot bakgrund av bestämmelserna om delegering av lagstiftningsbehörighet i grundlagens 80 §. I motiveringen tangeras emellertid också bestämmelsernas förhållande till egendomsskyddet i grundlagens 15 § och ansvaret för miljön i 20 §.

Enligt regeringen står förslagen inte i konflikt med bestämmelsen om egendomsskydd i 15 § och kan därmed behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om det föreslagna ersättningssystemet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Avgränsning av utlåtandet

I slutet av avsnittet om lagstiftningsordning i propositionen begär regeringen ett utlåtande av grundlagsutskottet om det föreslagna ersättningssystemet. Utskottet har emellertid bedömt lagförslaget i sin helhet och särskilt med tanke på egendomsskyddet och delegeringen av lagstiftningsbehörighet i grundlagens 80 §.

Allmänt om fiskerätten i förhållande till miljöskyddet

Regeringen föreslår att en ny 37 a § fogas till lagen om fiske om att genom förordning av statsrådet kan användningen av fångstredskap av viss typ eller av visst fiskesätt förbjudas för en tid av högst fem år inom ett visst vattenområde, på de villkor som anges i bestämmelsen. Möjligheten till förbud kompletteras av 2 mom. där jord- och skogsbruksministeriet ges befogenhet att utfärda detaljerade bestämmelser bl.a. om fångstredskapens konstruktion.

Fiskerätt uppfattas som skyddad befogenhet till fiske inom ett visst vattenområde. Fiskerätten inbegriper rätt att utnyttja fiskebeståndet inom vattenområdet ekonomiskt och rätt att ordna användningen och förvaltningen av vattenområdet. Fiskerätten ingår i äganderätten till vattenområdet och den åtnjuter det egendomsskydd som 15 § 1 mom. i grundlagen föreskriver (se GrUU 14/2010 rd, GrUU 8/1996 rd och GrUU 13/1989 rd). Rätten till allmänt fiske regleras i 8 och 9 § lagen om fiske. Det är där fråga om rätten för var och en att meta, pilka och bedriva handredskapsfiske samt om rätten att bedriva husbehovs- och fritidsfiske. För en sådan allmän rätt till fiske jämförbar med allemansrätten ges inget skydd i grundlagen (se GrUU 50/2002 rd och GrUU 49/2002 rd). De saknar dock inte enligt utskottets uppfattning helt betydelse för bedömningen av vilka fiskebegränsningar grundlagen tillåter. Det handlar om skydd av ägarens rättigheter och vattenområdets natur-

värden (se GrUU 50/2002 rd). Med tanke på dem som yrkesmässigt idkar fiske tangerar inskränkningarna i fiskerätten också näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen.

Orsaken till förslagen är i första hand att saimenvikaren är hotad. I konstitutionellt hänseende bygger förslaget till inskränkningar i fiskerätten på 20 § 1 mom. i grundlagen enligt vilken var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Bestämmelsen omfattar både förhindrande av ödeläggning av miljön eller miljöförstöring och aktiva åtgärder för att gagna miljön. Sålunda uttrycker stadgandet människornas alltomfattande ansvar för en sådan helhetslinje för den ekonomiska och samhälleliga verksamheten att den levande och livlösa naturens mångfald kan bevaras (se RP 309/1993 rd).

Grundlagsutskottet har några gånger uttryckligen bedömt egendomsskyddet i förhållande till bestämmelsen om ansvar för miljön (se GrUU 6/2010 rd, GrUU 38/1998 rd och GrUU 21/1996 rd). Efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna men före den nya grundlagen trädde i kraft konstaterade utskottet att relationen mellan 12 § (15 § i den nu gällande grundlagen) och 14 a § (nuvarande 20 §) i regeringsformen är sådan att 14 a § för det första inte konstituerar individuellt konstaterbara förpliktelser och att den för det andra inte utgör en särskild grund för att inrikta toleransförpliktelser speciellt på markägarna. Å andra sidan utgör båda delar av samma stadganden om grundläggande fri- och rättigheter och kan därmed inverka på tolkningen av varandra i ett sammanhang som det aktuella, där målet bland annat är att främja en hållbar balans mellan människan och naturen i lagstiftningsväg (se GrUU 21/1996 rd).

De föreslagna bestämmelserna innebär inskränkning i rätten att använda egendom och måste därför bedömas utifrån 15 § 1 mom. i grundlagen med hänsyn till de allmänna förutsättningarna för att begränsa grundläggande fri- och rättigheter.

Bedömning av lagförslaget

Noggrant avgränsade och exakta bestämmelser om begränsningar genom lag. Begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska föreskrivas genom lag, vara noggrant avgränsade och tillräckligt exakt definierade. Enligt 37 a § 1 mom. i lagförslaget kan genom förordning av statsrådet användningen av fångstredskap av viss typ eller av visst fiskesätt förbjudas för en tid av högst fem år inom ett visst vattenområde, om bevarandet av en djurart som med stöd av naturvårdslagen har förklarats vara hotad och som förekommer i området kräver det.

Bestämmelsen om begränsning som föreslås i lagen är mycket detaljerad i och med att där för det första ingår en materiell avgränsning: förbudet ska gälla användningen av fångstredskap av viss typ eller av visst fiskesätt. Det är inte möjligt att förelägga förbud av något annat slag. För det andra ska förbudet gälla ett noggrant avgränsat område ("ett visst vattenområde"). Utskottet anser att målet för skydd tillgodoses inom de områden som har gällande avtal. Det betyder att det förbud som avses i lagen inte kan föreläggas ett sådant vattenområde för vilket ett särskilt avtal redan har ingåtts mellan myndigheterna och ägaren eller innehavare av en särskild rättighet, eftersom det då inte finns anledning att utfärda bestämmelser om förbud. För det tredje ska orsaken till bestämmelser om förbud vara skydd av en djurart som med stöd av naturvårdslagen har förklarats vara hotad. För det fjärde ska förbudet vara tidsbegränsat, högst fem år. Utskottet påpekar här också att det föreslagna förbudet är av sådant slag att det vid behov bör vara möjligt att förnya det genom en ny förordning. Därför är det skäl att avgränsningen också ändras i lagtexten till "högst fem år i taget".

Det principiella problemet med regleringen är att bestämmelsen om begränsning av fiskerätten i själva verket inte baserar sig på lag utan på en förordning. Det här framgår också av lagtexten ("genom förordning av statsrådet kan"). I konstitutionellt hänseende skulle det enligt utskottet ha varit korrekt att ta in förbudet i lagen. I så fall kunde första meningen i 37 a § exempelvis ha fått följande lydelse: "Inom ett vattenområde där

det förekommer djurarter som med stöd av naturvårdslagen har förklarats vara hotade är det inte tillåtet att fiska med fångstredskap eller fiskesätt som kan riskera bevarandet av dessa djurarter." Då kunde man ha föreskrivit både om begränsningen av vattenområdet och förbjudna fångstredskap och fiskesätt genom förordning av statsrådet.

Utskottet fäster sig i alla fall vid hur exceptionellt exakt och detaljerad regleringen på lagnivå är. Därför kan den föreslagna bestämmelsen enligt utskottet inte direkt anses strida mot grundlagen. Det handlar snarare om en synnerligen ovanlig lagstiftningsmetod där de förbud som lagstiftaren avser i själva verket i materiellt hänseende ingår i lagen, men tas i bruk genom en särskild förordning av statsrådet. Om förslaget förstås så här, inverkar bestämmelserna inte på lagstiftningsordningen.

Utskottet har fått informationen att en totalrevidering av lagen om fiske pågår i jord- och skogsbruksministeriet. Därför påpekar utskottet att det finns skäl att undvika den nu föreslagna lagstiftningstekniken när lagen ses över.

Förordning av jord- och skogsbruksministeriet. Enligt 37 a § 2 mom. i lagförslaget kan genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet för en tid av högst fem år och för ett visst vattenområde utfärdas detaljerade bestämmelser av teknisk natur om fångstredskapens konstruktion och användning och detaljerade bestämmelser om fångstredskapens användningstid, om bevarandet av en sådan hotad djurart som avses i 1 mom. kräver det.

I förarbetena till grundlagen var utgångspunkten att befogenheten att utfärda normer kan delegeras till ministerierna främst i sådana fall som gäller bestämmelser som är klart tekniska till sin art och lämpar sig för den verkställande makten (RP 1/1998 rd). De föreslagna bestämmelserna om fiskeredskapens egenskaper och användning är just sådana frågor som är av teknisk art. Det samma kan emellertid inte sägas om bemyndigandet att utfärda bestämmelser om fångstredskapens användningstid. När användningen av fångstredskap av viss typ inom ett visst vatten-

område kan förbjudas genom förordning av statsrådet skulle det vara konsekvent att man genom förordning av statsrådet också kan utfärda begränsningar endast om fångstredskapens användningstid. Därför är det motiverat att bestämmelsen flyttas till 1 mom. och omfattas av statsrådets rätt att utfärda förordning.

Regleringens proportionalitet. Det råder inget tvivel om regleringens proportionalitet. Så som regeringen säger i motiveringen till lagstiftningsordning ska den föreslagna bestämmelsen användas i syfte att skydda bl.a. den i globalt hänseende unika och synnerligen hotade saimenvikaren. Jämfört med ett sådant syfte har det begränsade fiskeförbudet inte samhällelig betydelse.

Grundlagsutskottet fäster i alla fall jord- och skogsbruksutskottets uppmärksamhet vid att tröskeln för att utfärda förbud och begränsningar enligt formuleringen i lagförslaget är mycket hög i ett lagstiftningssammanhang som detta, eftersom de kan utfärdas först i det skedet då *bevarandet* av en hotad djurart *kräver* det. Grundlagsutskottet har förstått den föreslagna formuleringen på det sättet att det blir aktuellt att utfärda förbud i fall förbudet behövs för att bevara en livskraftig stam av en hotad djurart inom ett område, och inte först i det skedet då en sådan art nästan helt och hållet har försvunnit därifrån. Därför anser grundlagsutskottet att jord- och skogsbruksutskottet ännu bör överväga formuleringen i bestämmelsen.

Rätten till ersättning. Enligt 37 b § har ägaren till vattenområdet eller innehavaren av en särskild rättighet rätt att få full ersättning av staten om ett förbud som föreskrivits med stöd av 37 a § förorsakar honom eller henne betydelsefull olägenhet.

Grundlagens 15 § 1 mom. kräver emellertid inte att ägaren ska få ersättning för vilken som helst inskränkning i användningen eller full ersättning i det fall att ersättning beviljas (se GrUU 6/2010 rd). Ersättningen för inskränkning i egendomens användning är en på den sammantagna bedömningen inverkan som beaktas

när man reder ut om inskränkningen är tillåten med hänsyn till det grundlagsfästa egendomsskyddet (se GrUU 38/1998 rd). Å andra sidan lägger grundlagen inte heller några hinder i vägen för att föreskriva om bättre ersättning, särskilt om ersättningsbeloppet inte blir så stort att man tvingas till avsevärda begränsningar i det ansvar för naturen och dess mångfald som grundlagens 20 § 1 mom. ålägger till följd av att den ekonomiska belastningen ökar på grund av skyddet.

Grundlagen hindrar inte heller att en betydelsefull olägenhet ställs som villkor för full ersättning (GrUU 21/1996 rd). Det finska uttrycket "merkityksellinen vahinko tai haitta" (på svenska "betydande skada eller olägenhet") som används i lagen är enligt utskottet ganska vagt om man ser till kravet att begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter ska vara exakta och noga avgränsade (se GrUU 6/2010 rd). "Merkityksellinen" är som begrepp öppnare och mer svårdefinierbart än exempelvis de i sig flexibla begreppen "huomattava", "merkittävä" eller "vähäinen" som förekommer frekvent i lagstiftningen. Det bör å andra sidan noteras att begreppet "merkityksellinen haitta" (betydelsefull olägenhet) används i naturvårdslagen som tillkommit med grundlagsutskottet medverkan (GrUU 15/2003 rd, se även GrUU 21/1996 rd). Bestämmelserna påverkar inte lagstiftningsordningen.

På grund av att skrivelsen är otydlig anser utskottet att det är bättre att statens ersättningskyldighet begränsas till de undantagssituationer som nämns i motiveringen till propositionen där begränsningar av fisket har sådana oförutsedda ekonomiska följder för ägaren av vattenområdet eller innehavaren av särskilda rättigheter som innebär betydelsefull olägenhet. Grundlagsutskottet anser det även möjligt att de bestämmelser som gäller inskränkning av ersättningsskyldigheten inte berör yrkesfiskare utan att de erhåller en full ersättning redan av den anledningen att de förbud eller begränsningar som avses i 37 a § träder i kraft.

Rättsskydd. Ägaren av det vattenområde som förbudet gäller eller innehavaren av särskilda

rättigheter kan enligt 37 § 1 mom. i lagen om fiske av närings-, trafik- och miljöcentralen anhålla om rätt att för ett visst vattendragsområde anhålla om tillstånd att använda förbjudet fångstredskap eller fiskesätt. Ett negativt beslut kan överklagas i domstol och då kan förordningens överensstämmelse med grundlagen eller annan

lag ännu särskilt bedömas med stöd av 107 § i grundlagen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 5 maj 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naclér /sv

Ville Niinistö /gröna
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Veijo Puhjo /vänst (delvis)
Tuulikki Ukkola /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd (delvis)
ers. Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.