

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om sättande i kraft och tillämpning av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i avtalet med Norge om fisket i Tana älvs vattendrag

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om sättande i kraft och tillämpning av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i avtalet med Norge om fisket i Tana älvs vattendrag (RP 30/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Tapio Hakaste, jord- och skogsbruksministeriet
- specialsakkunnig Irena Pirhonen, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Heini Färkkilä, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Yrsa Nyman, justitieministeriet
- tf. juristsekreterare Kalle Varis, sametinget
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Elina Pirjatanniemi
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det ändringar i lagen om sättande i kraft och tillämpning av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i avtalet med Norge om fisket i Tana älvs vattendrag.

Lagen avses träda i kraft den 1 maj 2021.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslaget med avseende på 80 och 124 § i grundlagen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 47/2021 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) I propositionen föreslås det ändringar i lagen om sättande i kraft och tillämpning av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i avtalet med Norge om fisket i Tana älvs vattendrag. Lagen (nedan även ikraftträdandelagen) har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 5/2017 rd). Enligt grundlagsutskottet kunde beslutet om riksdagens samtycke till godkännandet av avtalet fattas med enkel majoritet och lagförslaget kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Av skäl som följer av 17 § 3 mom. i grundlagen ansåg utskottet dock att rätten till fiske i Tana älv oberoende av bosättningsort borde ha tryggats i vidare utsträckning för samerna än det som föreslogs och att fiskebegränsningarna i högre grad borde ha riktats mot sådant fiske som inte skyddas i 17 § 3 mom. i grundlagen och artikel 27 i FN:s MP-konvention (GrUU 5/2017 rd, s. 7).

(2) Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis innefattar äganderätten till ett vattenområde även fiskerätt, och fiskerätten åtnjuter grundlagsfäst egendomsskydd. Utskottet har tidigare ansett att fiskerätt bland annat innefattar skyddad rätt att bedriva fiske på ett visst vattenområde. Fiskerätten har också ansetts inbegripa rätt att ekonomiskt utnyttja vattenområdets fiskbestånd och rätt att ordna vattenområdets användning och skötsel. Å andra sidan har den fiskerätt som omfattas av egendomsskyddet av hävd varit föremål för en hel del begränsningar som delvis kommit till med grundlagsutskottets medverkan, såsom begränsningar och förbud som gäller själva fiskandet samt skyldighet att acceptera annan rätt att fiska på ett vattenområde än den som tillkommer ägaren till vattenområdet (se GrUU 44/2016 rd, s. 2 och GrUU 58/2014 rd, s. 3/I och de källor som nämns där). Grundlagsutskottet har i synnerhet i sin bedömning av de begränsningar av vattenägarens rättigheter som följer av den allmänna fiskerätten tagit hänsyn till att fiskbeståndet som rör sig fritt i vattendraget i konstitutionellt hänseende är objekt som har ett förmögenhetsvärde och kontinuerligt förnyas och att den rätt att fiska inom ett vattenområde som uppstår på grund av ägandet är en synnerligen egenartad form av ägande (GrUU 8/2012 rd, s. 3/I och GrUU 8/1996 rd, s. 3/I). Bestämmelserna i fiskeavtalet för Tana älv om vilka som har rätt till fiske avviker i många avseenden från de allmänna bestämmelserna i fiskelagstiftningen, där bestämmanderätten för vattenområdets ägare framhålls (GrUU 5/2017 rd, s. 4).

Avgiftsfria fisketillstånd för barn

(3) Det föreslås att 10 § i ikraftträdandelagen ändras så att fisketillstånd för lokala fiskare (allmänt tillstånd för lokala fiskare och spöfisketillstånd för lokala fiskare) blir avgiftsfria för personer under 18 år. Bestämmelserna har relevans med tanke på det som föreskrivs i 6 § 2 mom. i grundlagen om att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas, inte heller på grund av ålder. Kraven på ett godtagbart skäl för särbehandling enligt 6 § 2 mom. i grundlagen är enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingskriterier som räknas upp i grundlagsbestämmelsen (se t.ex. GrUU 31/2013 rd, GrUU 1/2006 rd, GrUU 38/2006 rd). För att skälet ska vara godtagbart måste det enligt utskottets praxis dock ha ett reellt och fast samband med lagens syfte (GrUU 44/2010 rd, s. 6, se också t.ex. GrUU 58/2014 rd, s. 6).

(4) Syftet med ändringen är att främja fiskeintresset för barn och unga som bor på orten genom att garantera gratis fisketillstånd för alla som är under 18 år och stadigvarande bosatta i älvdalarna vid Tana älvs vattendrag. Dessutom ska ändringen bidra till att den samiska fiskekulturen för-

Utlåtande GrUU 47/2021 rd

medlas från generation till generation. Dessa grunder är enligt grundlagsutskottet godtagbara och också förenliga med 17 § 3 mom. i grundlagen och artiklarna 30 och 31 i konventionen om barnets rättigheter. Utskottet fäster i detta avseende också uppmärksamhet vid att man vid förhandlingar med Norge har stannat för avgiftsfria fisketillstånd även för andra barn än de som bor på orten. De föreslagna bestämmelserna blir inte problematiska med avseende på 6 § i grundlagen.

Fiskeriområdets och tjänsteproducentens uppgifter

(5) Det fiskeriområde som är behörigt i området ansvarar för ordnandet av försäljningen av de fisketillstånd som avses i artikel 10 i fiskeavtalet för Tana älv. Fiskeriområdet kan enligt 8 § i ikraftträdandelagen avtala med tjänsteproducenten om skötseln av försäljningsuppgifterna i fråga om vissa tillstånd.

(6) Bestämmelserna om överföring av uppgiften till fiskeriområdet och om avtal om uppgiften med tjänsteproducenten är av betydelse med tanke på 124 § i grundlagen. De föreslagna 8 a och 8 b § som gäller ansvaret för medlemmarna i fiskeriområdets organ och fiskeriområdets anställda och tillsynen över fiskeriområdets verksamhet motiveras följaktligen med krav som följer av 124 § i grundlagen.

(7) I 8 a § 1 mom. föreslås en hänvisning till de allmänna förvaltningslagar som ska iakttas vid skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kräver grundlagens 124 § inte att det i lag alltid hänvisas till de allmänna förvaltningslagarna, eftersom dessa med stöd av de i dem ingående bestämmelserna om tillämpningsområde, definition på myndighet eller enskildas skyldighet att ge språklig service också tillämpas på enskilda när de utför en offentlig förvaltningsuppgift (GrUU 42/2005 rd, s. 3). Utskottet påpekar att det nu föreslagna 8 a § 1 mom. kan ge en bild av att de allmänna förvaltningslagarna är tillämpliga endast i fråga om principerna för god förvaltning. Om hänvisningen till de allmänna förvaltningslagarna av tydlighets-skäl ändå anses vara behövlig måste den vara omfattande för att e contrario-tolkning ska kunna undvikas (GrUU 28/2018 rd, s. 2, GrUU 11/2006 rd, s. 3, GrUU 42/2005 rd, s. 3). Det finns skäl att ändra bestämmelsen så att den hänvisar till de allmänna lagarna i deras helhet och inte enbart till bestämmelserna om principerna för god förvaltning.

(8) Bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas på medlemmar i fiskeriområdets organ och fiskeriområdets anställda när de utövar offentlig makt vid skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter, står det i 8 a § 2 mom. i lagförslaget. Den föreslagna regleringen är avsedd att uppfylla grundlagsutskottets krav som baserar sig på vedertagen praxis, nämligen att tryggnad av kraven på rättssäkerhet och god förvaltning på det sätt som avses i 124 § i grundlagen bland annat kräver att de som handlägger ärenden handlar under tjänsteansvar (se t.ex. GrUU 26/2017 rd, s. 50).

(9) I sin praxis har grundlagsutskottet inte presenterat några närmare förutsättningar för en exakt formulering av bestämmelserna om tjänsteansvar (se GrUU 17/2021 rd, stycke 82). Vanligen har det i sådana sammanhang föreskrivits om tjänsteansvar i vidare bemärkelse än enbart om utövning av offentlig makt. Utskottet har dock fäst uppmärksamhet vid konsekvensen i bestämmelserna om tjänsteansvar och behovet av att i fortsättningen bedöma omfattningen av tjänsteansvaret för den som sköter en offentlig förvaltningsuppgift (se bestämmelserna om straffrättsligt an-

Utlåtande GrUU 47/2021 rd

svar för tjänstemän och anställda i offentliga samfund i 40 kap. i strafflagen). Enligt utskottets uppfattning bör en sådan bedömning sträcka sig längre än till enstaka lagstiftningsprojekt, och den kan lämpligast göras inom statsrådet (GrUU 17/2021 rd, stycke 82). I avsaknad av en sådan allmän bedömning finns det skäl att formulera bestämmelsen om tjänsteansvar på sedvanligt sätt.

(10) Grundlagsutskottet påpekar också att tillsynen över bestämmelserna i 8 b § av skäl som beror på 124 § i grundlagen bör gälla även tjänsteleverantörer när de sköter uppgifter som gäller försäljning av fisketillstånd.

Bemyndigande att utfärda förordning

(11) I 12 § 6 mom. om den särskilda fisketillståndskvoten föreslås ett bemyndigande att utfärda förordning som för närvarande finns i 4 mom. och som också ska ändras och kompletteras. Närmare bestämmelser om fördelningen av tillstånden, om det antal fiskerättigheter som berättigar till köp av dem och om frigörandet av icke-reserverade tillstånd som hör till den särskilda fisketillståndskvoten för köp inom ramen för tillståndskvoten för fisketurism får utfärdas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet, om det i de faktorer som inverkar på efterfrågan på och utbudet av tillstånd sker sådana förändringar i förhållande till den rådande situationen som inverkar på en jämlik användning av den särskilda tillståndskvoten.

(12) I ljuset av propositionen förblir det ganska oklart om det finns sådana tillräckliga grundläggande bestämmelser på lagnivå med stöd av vilka närmare bestämmelser kan utfärdas genom förordning när det gäller de omständigheter som nämns i momentet och i synnerhet om frigörandet av tillstånd som hör till den särskilda fisketillståndskvoten för köp. Jord- och skogsbruksutskottet bör försäkra sig om att det finns tillräckliga grundläggande bestämmelser och vid behov komplettera bestämmelserna. Grundlagsutskottet noterar också att bestämmelserna i grundlagen direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Därmed går det inte att genom förordningar och bestämmelser utfärda allmänna rättsregler om frågor som hör till området för lag (exempelvis GrUU 24/2021 rd, stycke 7, GrUU 10/2016 rd, s. 5, och GrUU 10/2014 rd, s. 3).

(13) När man bedömer om ett bemyndigande i lag att utfärda förordningar ska gälla statsrådet eller ett ministerium, måste man beakta grundprincipen att vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det ska avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde. Ministeriet kan således bemyndigas att utfärda förordning i ärenden av mer teknisk natur samt i frågor av mindre samhällelig och politisk betydelse. Lagstiftningsbehörighet kan delegeras till ministerierna främst när det är fråga om tekniska bestämmelser som den verkställande makten lämpligen kan utfärda (RP 1/1998 rd, s. 133). Grundlagsutskottet anser att det nu föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning — också med beaktande av att bemyndigandet anknyter till en internationell förpliktelse — bör riktas till statsrådet i stället för ministeriet.

(14) Jord- och skogsbruksutskottet bör noggrant försäkra sig om att bestämmelserna i 12 § är förenliga med fiskeavtalet för Tana älv och fiskestadgan.

Utlåtande GrUU 47/2021 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 1.12.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.