

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 58/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om fiske och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 oktober 2014 regeringens proposition med förslag till lag om fiske och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 192/2014 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till jord- och skogsbruket.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Heidi Aliranta, fiskeriråd Eija Kirjavainen och avdelningschef Juha Ojala, jord- och skogsbruksministeriet
- professor Mikael Hidén
- apulaisprofessori Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- justitieministeriet
- professor Ari Ekroos
- professor Mikael Hidén.

PROPOSITIONEN

Syftet med propositionen är att genomföra en totalreform av lagen om fiske. Det förslås att lagen om fiske från 1982 ersätts med en ny lag med samma namn.

Strävan med reformen är att ordna nyttjandet av fiskresurserna på ett sätt som är mer ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart än nu. Lagens syfte är att trygga fiskarnas naturliga livscykel och förökning genom att möjliggöra nödvändiga fiskebegränsningar och andra åtgärder. Strävan med lagen är att skapa goda förutsättningar för kommersiellt fiske och fritidsfiske.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

I motiven till lagstiftningsordning behandlas från grundlagssynpunkt grundlagens bestämmelser i 15 § om skyddet för äganderätten, 20 § om ansvar för miljön, 18 § 1 mom. om näringsfrihet, 6 § om jämlikhet, 17 § 3 mom. om samernas rättigheter, 13 § om föreningsfrihet samt 10 § om skydd för privatlivet. Dessutom behandlas regleringen med avseende på grundlagens 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter och 81 § om statliga skatter och avgifter. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanligt lagstiftningsordning men regeringen anser det ändå

lämpligt att be grundlagsutskottet lämna ett utlåtande i saken.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I propositionen föreslås det att lagen om fiske från 1982 ersätts med en ny lag med samma namn.

Lagen om fiske är en allmän lag som styr nyttjandet och vården av fiskresurserna. Enligt 1 § i förslaget till ny lag om fiske är syftet med lagen att med utgångspunkt i bästa tillgängliga information ordna nyttjandet och vården av fiskresurserna på ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart sätt, så att en uthållig och mångsidig avkastning av fiskresurserna, fiskbeståndens naturliga livscykel samt mångfalden hos och skyddet av fiskresurserna och den övriga vattennaturen tryggas. Syftet har nära anknytning till bestämmelsen i 20 § i grundlagen om miljöansvar där det föreskrivs att alla bär ansvar för naturen och dess mångfald. Grundlagsutskottet har upprepade gånger tagit ställning till fiskelagstiftningen och i synnerhet till fiskerätten, särskilt med avseende på egendomsskyddet som tryggas i 15 § i grundlagen. För yrkesfiskarna har fiskebegränsningarna också samband med näringsfriheten, som tryggas i 18 § 1 mom. i grundlagen. Sett från statsförfattningsrättslig synpunkt handlar fiskelagstiftningen främst om att sammanjämka de nämnda grundläggande rättigheterna. Dessutom bör bland annat jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen och regleringen i 17 § 3 mom. i grundlagen om samernas rätt att upprätthålla och utveckla sin kultur beaktas när lagen bedöms.

Den föreslagna fiskelagen innehåller vissa betydande ändringar jämfört med den gamla lagen, men en stor del av de bestämmelser som har konstitutionell relevans har antingen bibehållits oförändrade eller omformulerats på ett sådant sätt att innehållet ändå motsvarar den gällande lagen. Grundlagsutskottet har i flera utlåtanden som lämnats efter grundrättslig reform tagit

ställning till de frågor som också nu aktualiseras. Med grundlagsutskottets benägna bistånd har man bland annat reglerat de allmänna fiskerättigheterna som nämns i 7 § (GrUU 8/2012 rd och GrUU 8/1996 rd) samt frågan om begränsning eller förbudande av rättigheterna enligt 54 § (GrUU 50/2002 rd), rätt till fisketillstånd i övre Lappland enligt 10 § 1 mom. (GrUU 27/1997 rd), regionalt tillstånd att bedriva fiskeguideverksamhet enligt 18 § (GrUU 8/2012 rd), begränsning av fisket för skydd av hotade djurarter och ersättningar i anslutning till begränsningarna (GrUU 20/2012 rd) samt tillsynen över fisket enligt 99—116 § (GrUU 65/2010 rd). Frågorna har behandlats i skenet av dels utskottets praxis, dels de mycket omfattande propositionsmotiven till lagstiftningsordning samt detaljmotiven. Utskottet kan i det stora hela förena sig om det som anförs i motiven till lagstiftningsordning och har därför bara några anmärkningar i fråga om vissa grundläggande utgångspunkter och detaljer.

Regionalt tillstånd att bedriva kommersiellt fiske

I förslaget till 13 § finns bestämmelser om regionalt tillstånd att bedriva kommersiellt fiske. Det föreslagna tillståndssystemet ger kommersiella fiskare möjlighet att under vissa omständigheter bedriva fiske också på sådana vattenområden där fiskaren inte har nått en överenskommelse med innehavarna av fiskerätt om nyttjande av vattenområdet för kommersiellt fiske. Närings-, trafik- och miljöcentralerna är tillståndsmyndigheter. Arrangemanget avviker i någon utsträckning från motsvarande reglering i gällande 16 §. Enligt paragrafen kan fiskeområdet ålägga vattenområdets ägare att mot ersättning tillåta att området tas i bruk för kommersiellt fiske om det att vattenområdet lämnas outnyttjat väsentligt försvårar vården av fiskbeståndet eller det

fiskeriekonomiska utnyttjandet. Om vattenområdets ägare inte följer uppmaningen kan allmän underrätt på ansökan av fiskeområdet ålägga vattenområdets ägare att mot ersättning tillåta att området tas i bruk eller att bekosta behövliga åtgärder.

Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis innefattar äganderätten till ett vattenområde även fiskerätt, och fiskerätten åtnjuter grundlagsfäst egendomsskydd. Utskottet har tidigare ansett bland annat att med fiskerätt förstås skyddad rätt att bedriva fiske på ett visst vattenområde. Fiskerätten har även ansetts inbegripa rätt att ekonomiskt utnyttja vattenområdets fiskbestånd och rätt att ordna vattenområdets användning och skötsel (GrUU 8/2012 rd, s. 1—2, GrUU 20/2010 rd, s. 2/I, GrUU 8/1996 rd och GrUU 13/1989 rd). Å andra sidan har den fiskerätt som omfattas av egendomsskyddet av hävd varit föremål för 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. I sin tidigare bedömning i synnerhet av den allmänna fiskerättens konsekvenser för ägaren tog utskottet hänsyn till att fiskbestånden, som rör sig fritt i vattendragen, 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).

Den föreslagna regleringen handlar inte om om expropriation av privat egendom enligt grundlagens 15 § 2 mom. och ska därför bedömas utifrån de allmänna förutsättningarna för att inskränka de grundläggande rättigheterna. Efter grundrättighetsreformen har utskottet då det dryftat begränsningar av fiskerätten fäst särskilt avseende vid hur väl regleringen uppfyller kraven på acceptabilitet, proportionalitet och exakthet samt vid hur rättstryggheten säkerställs.

Avsikten med att begränsa äganderättsskyddet genom ett tillståndsförfarande är att främja villkoren för kommersiellt fiske och tillgången

på inhemsk fisk som livsmedel. Tanken är dessutom att tillståndsvillkoren ska trygga en uthållig avkastning och ett hållbart nyttjande av fiskeressurserna och att planer för nyttjande och vård ska kunna genomföras. Grundlagsutskottet finner godtagbara grunder för den föreslagna regleringen mot bakgrunden dels av 18 § 1 mom. i grundlagen om näringsfrihet, dels av bestämmelsen i 20 § om främjande av miljöansvaret.

Bedömningen av proportionalitetsfrågan måste ske med beaktande av att de redskap som används i det kommersiella fisket möjliggör ett effektivt fiske. Det men som ägaren till vattenområdet eventuellt åsamkas av yrkesmässigt fiske kan därför vara betydligt större än det men som följer av den allmänna fiskerätten. Det är därför viktigt att det i 13 § 1 mom. uppställts ett flertal villkor som måste uppfyllas samtidigt. Tillstånd kan sålunda beviljas endast om vattenområdet enligt planen för nyttjande och vård lämpar sig väl för kommersiellt fiske, fiskbeståndens tillstånd i vattenområdet möjliggör nyttjande av dem för kommersiellt fiske, tillståndssökanden inte själv eller med bistånd av fiskeriområdet har nått en överenskommelse med innehavarna av fiskerätt om nyttjande av vattenområdet för kommersiellt fiske och bedrivandet av kommersiellt fiske inte medför betydande olägenhet för strandägarna och innehavarna av stränder i området eller för annan användning av området. Bestämmelserna ger uttryck för att tillståndsförfarandet är en sistahandsåtgärd och för strävan att minimera det men som följer av kommersiellt fiske. I tillståndet ska också anges väsentliga begränsningar av fisket, till exempel de områden där fiske är tillåtet, de fångstredskap som är tillåtna, de fiskarter som får fiskas, de tillåtna tidpunkterna för fiske samt vid behov den största tillåtna fångstmängden. Tillstånd enligt 3 mom. får under inga omständigheter beviljas, om fiske som sker med stöd av tillståndet skulle medföra en oskälig försvagning av fiskerättsinnehavarens möjligheter att nyttja sin fiskerätt eller föranleda en betydande olägenhet av något annat slag. Fiskerättsinnehavarnas ställning tryggas också av att de med stöd av föreslagna 14 § har rätt till ersättningar som ska grundas på de gäng-

se priser i området som fastställts i planerna för nyttjande och vård inom området.

Det är av betydelse för fiskerättsinnehavarna, men också i ett bredare perspektiv för ett hållbart nyttjande av fiskebeståndet, att närings-, trafik- och miljöcentralen med stöd av 16 § kan ändra villkoren i ett tillstånd om förhållandena i tillståndsområdet efter beviljandet har förändrats väsentligt så att fiske som är förenligt med tillståndsvillkoren inte längre kan tillåtas på grund av de förändrade förhållandena. Tillståndsvillkoren kan likaså ändras om fiske som avses i tillståndet inte längre uppfyller kraven i planen för nyttjande och vård. Formuleringen, som antyder att myndigheten har fri prövningsrätt, kan förvisso i det här sammanhanget anses för vag i synnerhet med beaktande av det väsentlighetskriterium som ingår i bestämmelsen och av det effektiva kommersiella fisket. Jord- och skogsbruksutskottet bör överväga en justering av bestämmelserna i en mer förpliktande riktning, så att myndigheterna är skyldiga att ändra tillståndsvillkoren om kriterierna i den ovan avsedda bestämmelsen uppfylls.

Grundlagsutskottet anser att man genom bestämmelserna summa summarum har skapat tillräckliga lagliga medel för att säkerställa att det kommersiella fisket inte i oskälig utsträckning försvagar fiskerättsinnehavarnas möjligheter att utnyttja sin fiskerätt eller att det utgör ett hot mot ett hållbart utnyttjande av fiskeresurserna. Grundlagsutskottet påpekar emellertid att uppföljning i samband med reglering av denna typ samt övervakning av att tillståndsvillkoren uppfylls är särskilt viktigt. Jord- och skogsbruksutskottet gör därför klokt i att överväga om förslaget kunde kompletteras med en reglering som uttryckligen tar sikte på detta.

Med tanke på fiskerättsinnehavarnas rättstrygghet är det viktigt att de i egenskap av delaktiga i saken har rätt att söka ändring genom besvär till förvaltningsdomstolen i närings-, trafik- och miljöcentralens beslut.

Kommersiellt fiske

I förslaget till 88 § indelas kommersiella fiskare i två grupper beroende på omsättning av försälj-

ningen av fisk som fiskaren själv fångat eller av bearbetade fiskeriprodukter av sådan fisk. Grund för indelningen är en sådan omsättning av det kommersiella fisket som medför skyldighet att betala mervärdesskatt. Indelningen är relevant med tanke på de kommersiella fiskarnas rättigheter. På grundval av 15 § har fiskare med fisket som huvudsyssla företräde när tillstånd beviljas för vissa vattenområden. Enligt 17 § har de också rätt att på statsägd mark arrendera ett område för uppförande av för fisket behövliga förvaringsutrymmen, för torkning av fångstredskap och för tillfällig inkvartering som är nödvändig vid bedrivandet av kommersiellt fiske. I fråga om begränsning av fisket kan de kommersiella fiskarnas förpliktelser med stöd av 52 § 3 mom. variera beroende på vilken grupp de hänförs till. Då närmare bestämmelser om användningen av statens enskilda fisken utfärdas genom förordning ska enligt 9 § intressena hos kommersiella fiskare i grupp I beaktas i första hand. Fiskare i grupp II med fisket som bisyssla har å andra sidan bl.a. färre skyldigheter att rapportera fångsterna.

Förslaget är betydelsefullt med avseende på jämlikhets- och likabehandlingsbestämmelsen i 6 § i grundlagen. Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen är det nödvändigt att dela in fiskarna i två grupper för att man på ett rättvist sätt ska kunna hänföra såväl skyldigheterna som rättigheterna utifrån om fiskeverksamheten är sådan näringsverksamhet som utgör huvudsyssla eller en mera tillfällig bisyssla. Indelningen är också nödvändig med tanke på de investeringsstöd som betalas till fiskarna med stöd av speciallagstiftning. Enligt utskottet kan intensiteten i näringsutövningen vid regleringen av den i detta sammanhang anses vara en godtagbar grund för att ha olika bestämmelser för olika grupper av fiskare. Särskiljande på grundval av lagbestämmelser är inte ett problem med hänsyn till proportionalitetskravet. Bestämmelserna strider följaktligen inte mot 6 § i grundlagen.

Registrering av kommersiella fiskare

Grunden för de kommersiella fiskarnas rättigheter och skyldigheter är den registrering som av-

ses i förslaget till 87 §. En person som har sin bostättningsort eller hemort i en stat inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, som fiskar på finskt territorium, i Finlands ekonomiska zon eller i andra medlemsländers territorialvatten eller ekonomiska zon där finländska fiskare enligt EU:s gemensamma fiskepolitik har tillträde kan registrera sig som kommersiell fiskare. Ett villkor är också att den sökande har gjort en anmälan om primärproduktion enligt 22 § i livsmedelslagen. Enligt 89 § 1 mom. gäller registreringen av en kommersiell fiskare högst tre år i sänder. Förlängning av registreringen söks hos närings-, trafik- och miljöcentralen.

De här bestämmelserna har betydelse med avseende på näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har ansett att grundlagen utgår från att näringsfrihet ska råda men att tillstånd i undantagsfall kan krävas för näringsverksamhet. En sådan registreringsskyldighet som ingår i lagförslaget kan i konstitutionellt hänseende jämföras med tillståndsplikt. Den här typen av bestämmelser måste uppfylla de allmänna kraven på lagar som begränsar någon grundläggande fri- eller rättighet (se t.ex. GrUU 19/2009 rd, s. 2 och GrUU 15/2008 rd, s. 2). De föreslagna bestämmelserna uppfyller dessa krav.

Bestämmelsen i 89 § 2 mom. om att avföra en kommersiell fiskare ur registret utgör inget konstitutionellt problem. Med hänsyn till proportionalitetskravet är det väsentligt att avförandet ur registret på grund av att fiskaren bryter mot lagen eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den kan ske bara om överträdelserna skett vid upprepade tillfällen eller fortlöpande och att fiskaren trots en anmärkning eller varning från myndigheten inte rättar till sin verksamhet. (jfr. GrUU 9/2005 rd, s. 3/II). Avförande ur registret på grund av att en person inte längre uppfyller förutsättningarna för införande i registret är inte heller problematiskt i ett sådant här sammanhang, där det inte uppställs andra än mycket lösa krav som närmast sammanhänger med bostättningsort och fiskeområde.

Medlemskap i fiskeriområde

I förslaget till 23 § föreslås bestämmelser om fiskeriområden och medlemskap i dem. Fiskeriområdena är offentligrättsliga föreningar som har till syfte att utveckla fiskerihushållningen inom det egna området och främja samverkan mellan medlemmarna för ett hållbart nyttjande och hållbar vård av fiskresurserna. Medlemmar i ett fiskeriområde är enligt 2 mom. innehavarna av fiskerätt inom området samt de landsomfattande organisationerna inom fiskeribranschen.

Av regleringen följer att en fiskerättsinnehavare måste vara medlem av ett fiskeriområde, och därför blir det aktuellt att bedöma frågan mot bakgrunden av 13 § 2 mom. i grundlagen om föreningsfrihet. I förarbetena till grundrätthetsreformen sägs att föreningsfriheten i första hand gäller så kallade ideella föreningar. Syftet med föreningsfriheten är inte att hindra att offentligrättsliga föreningar grundas för att sköta offentliga uppdrag. Det är också möjligt att föreskriva i lag om medlemskap i sådana föreningar. I den proposition som resulterade i grundrätthetsreformen ansågs dock att grundlagsbestämmelserna talar för en återhållsam inställning till tvångsmedlemskap också när det gäller sådana föreningar (RP 309/1993 rd, s. 64; se även GrUU 61/2010 rd, s. 4 och GrUU 52/2006 rd, s. 2).

Fiskeriområdenas verksamhet kommer att drivas i form av föreningsverksamhet, men uppgifterna är lagfästa och klart offentligrättsliga. Det är inte ett konstitutionellt problem att medlemskapet är obligatoriskt. (jfr GrUU 61/2010 rd, s. 4).

Befrielse från fiskevårdsavgift på grund av ålder

Var och en som har betalat fiskevårdsavgift samt var och en som är under 18 och över 65 år har med stöd av föreslagna 7 § 2 mom. rätt att bedriva handredskapsfiske. Förslaget innebär att underåriga och 65 år fyllda i motsats till andra personer kan bedriva handredskapsfiske utan att betala fiskevårdsavgift. Bestämmelserna har relevans med tanke på det som föreskrivs i 6 § 2 mom. i grundlagen om att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av ålder.

Motsvarande bestämmelse finns i gällande 88 § i lagen om fiske. Grundlagsutskottet har i sin senaste praxis allmänt ansett att uppställandet av åldersgränser inte i sig är tveksamt från grundlagssynpunkt men att åldersgränserna bör kunna motiveras med skäl som är godtagbara med avseende på systemet med de grundläggande rättigheterna. Skälet måste dessutom ha ett sakligt och nära samband med lagens syfte (se t.ex. GrUB 8/2010 rd, s. 3).

I propositionen motiveras den föreslagna åldersgränsen med mycket få ord. Grunden för befrielse på grund av ålder är enligt motiveringen målet att främja dessa åldersgruppers fiskeintresse. När det gäller underåriga kan betalningsbefrielsen anses vara helt normal. När det gäller den äldre ålderskategorin har utskottet i sin praxis ansett att förmåner, lätnader och justeringar för äldre är motiverade närmast till följd av deras jämfört med andra försvagade fysiska och andra förmågor (GrUB 8/2010 rd, s. 3, GrUU 56/2010 rd, s. 3 och GrUU 34/2005 rd, s. 2). Utskottet anser att även om den föreslagna bestämmelsens samband med ovan nämnda omständigheter är tämligen lös, kan betalningsbefrielsen ändå anses ha en positiv effekt på äldres intresse för att motionera och vistas utomhus. Inte heller i mera allmänna sammanhang anser man att pensionärsrabatter strider mot diskrimineringsförbudet. Utskottet anser att det finns godtagbara grunder för de föreslagna bestämmelserna med hänsyn till de grundläggande rättigheterna. Det rör sig dessutom om en synnerligen anspråkslös förmån (fiskevårdsavgiften är enligt 79 § 39 euro per kalenderår) och det finns därför inget att anmärka mot förslaget i skenet av grundlagens 6 §. (jfr. GrUU 34/2005 rd, s. 2/II)

Bemyndiganden att utfärda förordning

Förslaget till lag om fiske innehåller en hel del bemyndiganden för statsrådet samt jord- och skogsbruksministeriet att utfärda förordningar. Med tanke på grundlagens 80 § gäller de viktigaste bemyndigandena styrning och begränsning av fiske enligt 6 kap. och vandringsfiskar och tryggnad av fiskens gång enligt 7 kap. I det stora hela är bemyndigandena sakliga men

grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid vissa enskilda bestämmelser.

I förslaget ingår vissa bemyndiganden att utfärda förordning med stöd av vilka statsrådet genom förordning kan förbjuda fiske eller begränsa fiskerätten (t.ex. 52 §, 55 § och 59 §). Grundlagsutskottet har tidigare i samband med behandlingen av motsvarande bestämmelse i gällande 59 § (GrUU 20/2010 rd, s. 3) ansett att sättet att lagstifta är principiellt problematiskt eftersom begränsningen av fiskerätten i sådana fall de facto inte baserar sig på lag utan på förordning. Utskottet påpekade i det sammanhanget att bestämmelserna på lagnivå ändå var exceptionellt exakta och detaljerade. Den föreslagna bestämmelsen ansågs då inte direkt grundlagsstridig, utan utskottet menade att det snarare handlar 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, menade grundlagsutskottet.

Å andra sidan påpekade utskottet att en i konstitutionellt hänseende korrekt lösning hade varit att ta in förbudet i lagen exempelvis med 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 påpekade dessutom att det finns skäl att undvika den nu föreslagna lagstiftningstekniken när lagen ses över. Enligt propositionsmotiven (s. 106) har man hållit kvar den regleringstekniska lösningen, där det egentliga grundförbudet inte ingår i lag, med tanke på objektets egenart. Fiskebegränsningar måste kunna utfärdas flexibelt och så att man vid behov kan reagera snabbt på variationer i fiskbeståndens tillstånd. Dessutom motiveras lösningen med att om alla nödvändiga begränsningar skulle föreskrivas i lag kunde det leda till oskäligh-

ter på vissa områden samt till behov av att bevilja otaliga tillstånd till undantag.

Grundlagsutskottet anser att den bäst motiverade lagtekniska lösningen i de aktuella paragraferna (52, 55 och 59 §) skulle vara att i själva lagen ta in ett allmänt äventyrandeförbud eller en skyldighet att vårda eller skydda. Därefter kan man genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om hur förbudet eller skyldigheten ska genomföras. En sådan lagstiftningsteknik är enligt utskottet inget hinder för att i en förordning beakta de i princip godtagbara flexibilitetselement som regeringen avser och tekniken kräver inte heller bestämmelser på lagnivå om behövliga begränsningar. Det bemyndigande att utfärda förordning som ingår i t.ex. 52 § kunde enligt grundlagsutskottet bibehållas oförändrad efter att man i lag har intagit bestämmelser om ett allmänt förbud mot att äventyra fiskarter eller fiskbestånd och bestämmelser om skyldighet att vårda eller skydda. En sådan lösning skulle inte bara förtydliga den hierarkiska relationen mellan lag och förordning utan också i överensstämmelse med miljöansvarsbestämmelsen i 20 § i grundlagen understryka att det allmänna inte enbart är bemyndigat ("genom förordning av statsrådet får...") utan också skyldigt att bära ansvar för naturen och dess mångfald.

Grundlagsutskottet fäster sig också vid 64 § 1 mom. enligt vilket med vattendrag för vandringsfisk avses ett sådant vattenområde som vandringsfisken använder som en viktig vandringsväg eller ett viktigt förökningsområde. Ge-

nom förordning av statsrådet får det föreskrivas att även ett annat vattenområde än ett sådant som avses i 1 mom. ska vara ett vattendrag för vandringsfisk. Sådana områden kan enligt propositionsmotiven vara t.ex. områden där vandringsfiskbestånd åter eller områden där återinföring av ett vandringsfiskbestånd påbörjas. Bestämmelsen saknar emellertid helt en grundläggande bestämmelse som begränsar förordningsutfärdarens prövningsrätt, trots att definitionen åtminstone enligt 65 och 66 § kan ha rättsverkningar för fiskerättsinnehavare och andra som bedriver fiske. Förslaget till 64 § 2 mom. måste därför kompletteras med ett omnämnande som begränsar bemyndigandet att utfärda förordning i det syfte som framgår av propositionsmotiven.

Andra omständigheter

Med statens enskilda fisken, som omnämns i 9 §, avses statens historiska fiskerätt som grundar sig på en så kallad regalrätt och som för närvarande regleras i gällande 12 § i lagen om fiske. Enligt utredning till grundlagsutskottet håller man som bäst på att utreda de rättsliga grunderna för regalrätten. Det är motiverat att klargöra rättsläget, anser utskottet.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 58/2014 rd — RP 192/2014 rd

Helsingfors den 29 januari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Elina Lepomäki /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Harry Wallin /sd
ers. Simo Rundgren /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.