

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 65/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om fiske och 108 § i en lag om ändring av lagen om fiske

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 30 november 2010 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om fiske och 108 § i en lag om ändring av lagen om fiske (RP 271/2010 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör, avdelningschef Pentti Lähteenoja och överinspektör Jouni Tammi, jord- och skogsbruksministeriet
- professor Mikael Hidén.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Mikael Hidén
- juris doktor, universitetslektor Juha Lavapuro
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva.

PROPOSITIONEN

Det föreslås att lagen om fiske ändras så att befogenheterna och ställningen i fråga om fiskeövervakare som har avlagt ed eller motsvarande försäkran anges på ett klarare sätt än tidigare i överensstämmelse med kraven enligt grundlagen.

Det föreslås att fiskeövervakarna ska ha en utbildning inom branschen, och för övervakarna bestäms också behörighetsvillkor och villkor för godkännande. Enligt propositionen ska jord- och skogsbruksministeriet och närings-, trafik- och miljöcentralen utöva myndighetstillsyn över fiskeövervakarnas verksamhet.

Vidare föreslås att fiskeövervakarnas befogenheter utökas att omfatta också rätt att ge an-

märkning och föreläggande att förete bevis samt möjlighet att avstå från en åtgärd. Samtidigt föreslås att de befogenheter som en ägare eller delägare av ett vattenområde eller en innehavare av fiskerätt har i anknytning till fiskeövervakningen ska inskränkas.

Lagarna avses träda i kraft den 1 april 2011.

I motiven till lagstiftningsordning analyserar regeringen fiskeövervakarnas ställning i förhållande till 124 § i grundlagen. Regeringen lyfter också fram grundlagens 80 §, eftersom lagförslag 1 innehåller befogenheter för jord- och skogsbruksministeriet att utfärda förordning. Det hela avrundas med en kort kommentar om skyddet för personuppgifter i grundlagens 10 §.

Regeringen menar att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men anser det

trots allt önskvärt att utlåtande inhämtas från grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med att ändra lagen om fiske (286/1982) är att förnya dels de metoder som används vid fiskeövervakning, dels de bestämmelserna som bemyndigar till övervakning. Enligt gällande lag har en ägare, delägare och innehavare av fiskerätt rätt till omhändertagande om någon påträffas med fiske i vatten där han inte har rätt att bedriva fångst eller i fiskevatten påträffas fångstredskap som utsatts där av annan än till fiske berättigad eller om någon uppenbarligen överskrider sin fiskerätt, fiskar på förbjuden plats eller under en förbjuden tid eller använder förbjudna fångstredskap eller förbjuden fångstmetod. Ägare av eller delägare i vattenområdet eller innehavare av fiskerätt har då rätt att på bar gärning omhänderta fångstredskap som använts vid sådant fiske samt den erhållna fångsten och även den båt eller annan farkost från vilken fångsten bedrivits. Nu föreslås det att dessa rättigheter slopas och att fiskeövervakningen koncentreras till de myndigheter som sköter fiskeövervakning eller till i fiskelagen avsedda fiskeövervakare.

Grundlagsutskottet anser att reformförslaget innebär att fiskeövervakningen på ett lyckat sätt har anpassats till ett modernt samhälle där äganderätten inte omedelbart medför rättigheter som kan jämföras med myndighetsbehörighet men där man genom en ny typ av reglering ändå tillräckligt väl kan säkerställa de personers rättigheter som äger vattenområden. För att reformen ska kunna förverkligas i praktiken krävs det ändå att fiskemyndigheten eller fiskeövervakaren kan erbjuda sin hjälp i problematiska situationer. Här vill utskottet framhålla att också ägare till vattenområden kan genomgå den utbildning som krävs för att kvalificeras som fiskeövervakare.

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Av förslaget till 96 § i lagförslag 1 framgår att övervakningsmyndigheterna och fiskeövervakarna ansvarar för fiskeövervakningen. Fiskeövervakarna är privatpersonernas och deras ställning och befogenheter måste bedömas i skenet av grundlagens 124 §. Den föreskriver att offentliga förvaltningsuppgifter får anförtros andra än myndigheter bara genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter. Ändamålsenlighetskravet i grundlagens 124 § är en rättslig förutsättning vars uppfyllelse måste prövas från fall till fall. Bland annat förvaltningsuppdragets karaktär måste då tillmätas betydelse (jfr. t.ex. GrUU 57/2010 rd, s. 5/I och GrUU 48/2010 rd, s. 4/II). I propositionsmotiven påpekas med fog att vattenområdena i Finland är många och stora och att det därför finns ett kontinuerligt behov av att ordna med en tillräckligt heltäckande fiskeövervakning.

I lagförslag 1 finns fullgoda bestämmelser om behörighetsvillkor och utbildning för fiskeövervakare (se t.ex. GrUU 28/2001 rd) samt om tillsynen över deras verksamhet och dessutom bestämmelser om återtagande av godkännande. Alla dessa bestämmelser uppfyller kravet på proportionalitet. Bestämmelserna i lagförslag 1 är därför inget problem med avseende på 124 § i grundlagen.

Egendomsskyddet

Enligt 100 § i lagförslag 1 har myndigheter och fiskeövervakare rätt att omhänderta fångstredskap och fiskeredskap som använts i vid fisket

samt fångsten, om bestämmelser i lagen om fiske har åsidosatts i fisket på det sätt som närmare framgår av paragrafen. Enligt 102 § i lagförslaget ska anmälan om ett omhändertaget fångstredskap eller fiskeredskap omedelbar göras till polisen och redskapet så snart som möjligt överlämnas till polisen för förvaring. Framgår det inte inom sex månader vem som är ägare till ett fångstredskap eller ett fiskeredskap som omhändertagits, ska att polisen sälja redskapet och redovisa de inbetalda medlen till staten.

Regleringen har betydelse med avseende på det i 15 § i grundlagen tryggade egendomsskyddet. I sin tidigare praxis har grundlagsutskottets ansett det klart att 15 § 1 mom. inte skyddar egendom som någon har skaffat genom ett brott eller som direkt knyter till hans eller hennes brottsliga verksamhet (se GrUU 33/2000 rd, s. 2 och de utlåtanden som där nämns). Trots att det nu är fråga om relativt lindriga lagbrott anser utskottet att avseende också måste fästas vid att den omhändertagna egendomen inte heller är särskilt värdefull. Omhändertagande av egendom står i detta fall därför i samklang med proportionalitetsprincipen. Det finns också en godtagbar samhällelig grund för omhändertagandet eftersom syftet är att avvärja fortsatta lagbrott. Enligt 102 § 3 mom. i lagförslaget ska fångsten eller redskapet utan dröjsmål återlämnas till innehavaren, om en förundersökning inte inleds. Som en helhet betraktad är de föreslagna befogenheterna att omhänderta egendom i detta sammanhang inte något problem med avseende på skyddet för äganderätten.

Hemfrid

Enligt 99 § i lagförslag 1 har fiskemyndigheten rätt att granska att fångstredskap och fångst i vattnet eller i en farkost som används för fisket eller på stranden överensstämmer med gällande bestämmelser och föreskrifter. Myndigheterna har också rätt att inspektera transport- och lagerutrymmen där det förvaras fisk eller kräftor. Granskningen får dock inte utföras i utrymmen som används för permanent boende om detta inte är det nödvändigt för att utreda de omständigheter som granskningen gäller och om det finns

grundad anledning att misstänka att någon gjort sig skyldig till ett brott som avses i 48 a kap. 2 eller 4 § i strafflagen (39/1889).

Också en fiskeövervakare har rätt att granska att fångstredskap och fångst i vattnet eller i en farkost som används för fisket eller på stranden överensstämmer med gällande bestämmelser och föreskrifter. Men fiskeövervakaren får inte utsträcka granskningen till utrymmen som används för permanent boende.

Bestämmelsen är betydelsefull med tanke på hemfridsskyddet i 10 § 1 mom. i grundlagen. Enligt 3 mom. i den paragrafen kan det genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Utskottet har i sin praxis ansett att det uteslutande är myndigheter som får göra inspektioner i hemfridsskyddade utrymmen (se t.ex. GrUU 61/2010 rd och GrUU 30/2010 rd, s. 9), eftersom en inspektion av det här slaget innebär betydande utövning av offentlig makt och sådana uppgifter får endast tjänstemän ha enligt grundlagens 124 §. Förslaget motsvarar utskottets praxis och medför inga problem i konstitutionellt hänseende.

Utskottet påpekar ytterligare att det anser det självklart att också fritidsbostäder åtnjuter hemfridsskydd även om de inte är bebodda året om.

Skyddet av personuppgifter

Enligt förslaget till 104 d § i lagförslag 1 ska fiskeövervakaren ge en händelserapport om vissa i paragrafen preciserade incidenter. Rapporten ska årligen tillställas den behöriga NTM-centralen. I bestämmelsen finns en uttömmande förteckning över vad som ska antecknas i rapporten. Det finns också en bestämmelse om när rapporterna ska förstöras.

Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen ska närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Enligt grundlagsutskottets praxis (t.ex. GrUU 27/2006 rd och GrUU 14/2002 rd) begränsas lagstiftarens rörelsefrihet emellertid av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i samma moment som skyddar privatlivet. På det hela taget handlar det om att lag-

stiftaren måste tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de samlade grundläggande fri- och rättigheterna. Lagstiftaren är vid prövningen bunden av att vissa omständigheter måste regleras i fråga om skyddet för personuppgifter. Sådana omständigheter är åtminstone registrerings syfte, innehållet i de personuppgifter som registreras, tillåten användning inbegripet rätten att lämna ut dem, den tid under vilken uppgifterna ska finnas kvar i registret samt den registrerades rättstrygghet. Regleringen ska dessutom vara täckande och detaljerad (t.ex. GrUU 51/2002 rd s. 2/I och och GrUU 35/2004 rd, s. 2/II). Bestämmelsen om fiskeövervakarens rapporteringsskyldighet är inte ett konstitutionellt problem, menar utskottet, när man ser till sammanhanget.

Ikraftträdandet

Enligt propositionsmotiven (s. 28) är avsikten att bägge lagförslagen ska träda i kraft den 1 april detta år. Enligt grundlagsutskottet är detta inte möjligt med beaktande av kravet på tydlig lagstiftning, eftersom både lagförslag 1 och 2 innehåller förslag till ändring av 108 § i lagen om fiske. Om ändringarna träder i kraft samtidigt kommer det att skapa normativ osäkerhet.

Enligt motiven (s. 28) beror förslaget på att lagförslag 2 anknyter till förslaget till lag om föreläggande av böter och ordningsbot, som träder i kraft vid en tidpunkt som fastställs särskilt i lag.

Enligt utskottet finns det tre möjligheter att precisera situationen. För det första kan lagförslag 2 träda i kraft vid en tidpunkt som föreskrivs särskilt genom lag och då kan den vara en del av den ikraftträdandelag som avser det ovan nämnda bötespaketet. Den andra möjligheten är att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms enligt 79 § 3 mom. i grundlagen genom en förordning av statsrådet, eftersom lagförslaget har samband med en större helhet (se RP 1/1998 rd). Den tredje möjligheten är att lagförslaget förkastas i detta skede eftersom man ändå blir tvungen att vidta vissa lagstiftningsåtgärder när bötespaketet träder i kraft. Enligt grundlagsutskottets uppfattning vore det från lagstiftningssynpunkt klarast om jord- och skogsbruksutskottet stannade för det sist nämnda alternativet.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 4 mars 2011

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
Elisabeth Naucélér /sv
Ville Niinistö /gröna

Mikaela Nylander /sv
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Hannu Hoskonen /cent
Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.