

RIKSDAGENS  
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors  
den 24 november 1993  
Utlåtande nr 30

*Till Jord- och skogsbruksutskottet*

Jord- och skogsbruksutskottet begärde genom en skrivelse av den 11 november 1993 utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition nr 179 med förslag till ändring av lagen om fiske, rdm. Lahti-Nuuttilas m.fl. lagmotion nr 20/1991 rd med förslag till lag om ändring av 91 § lagen om fiske, rdm. Rajamäkis m.fl. lagmotion nr 57/1991 rd med förslag till lag om ändring av 8 § lagen om fiske, rdm. Aittoniemis m.fl. lagmotion nr 2/1992 rd med förslag till lag om ändring av 9 och 88 § lagen om fiske, rdm. Rajamäkis m.fl. lagmotion nr 16/1992 rd med förslag till lag om ändring av lagen om fiske och rdm. Iivaris m.fl. lagmotion nr 39 med förslag till lag om ändring av 9 § lagen om fiske.

Utskottet har hört överdirektören Seppo Havu vid jord- och skogsbruksministeriet, ordföranden för delegationen för sameärenden Pekka Aikio och juristsekreteraren Heikki J. Hyvärinen, professorn Mikael Hidén, juris doktorn Kaisa Korpijaakko-Labba och professorn Ilkka Saraviita.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

**Regeringens proposition**

I propositionen föreslås att fiskeområdenas organisation skall få en klarare utformning och att avgiftssystemet enligt lagen om fiske förenklas. Vidare föreslås att lagen om fiske från år 1982 skall träda i kraft också i kommunerna Enare, Enontekis och Utsjoki.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1994.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 1994.

Enligt propositionens motivering till lagstiftningsordningen bör lagförslaget på grund av 88 och 91 §§ om fiskevårdsavgiften, som har karaktär av en skatt, behandlas i grundlagsordning.

**Utskottets ställningstaganden**

*Lagförslagens 88 och 91 §§*

I statsförfattningsrättsligt hänseende motsvarar fiskevårdsavgiften i fråga om de väsentliga dragen viltvårdsavgiften som utskottet betraktat som en skatt i fråga om dess statsförfattningsrättsliga karaktär (GrUU 13/1990). Stadganden om en dylik avgift av s.k. skattenatur bör bedömas i enlighet med 61 § regeringsformen. Enligt 61 § regeringsformen stadgas om statsskatt genom lag som skall innehålla stadganden om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. Grundlagsutskottet har motiverat (GrUB 17/1990 rd) denna ordalydelse som följer: "Det är rätt att de krav som i lagstiftningspraxis har ställts på innehållet i en skattelag tas in i regeringsformen. Enligt vedertagen ståndpunkt i utskottet är dylika krav för det första att det måste stadgas så noggrant om grunderna för skattskyldigheten och skattebeloppet att den prövning de myndigheter som tillämpar lagen anlitat vid påförandet av skatten anses vara bunden prövning och för det andra att det stadgas om den skattskyldiges rättsskydd."

Hänvisande till det ovan sagda anser utskottet att eftersom det enligt lagförslagens 88 § kommer att vara statsrådet som inom ramen för det maximibelopp som anges i lagen fastställer fiskevårdsavgiftens storlek, uppfyller regleringen av fiskevårdsavgiften inte till denna del de krav som ställs i 61 § regeringsformen. Konflikten med grundlagen kan emellertid elimineras om fiskevårdsavgiftens belopp direkt anges i lagen eller om i lagen anges avgiftens storlek vid den tidpunkt då lagen träder i kraft och om det dessutom konstateras enligt vilken entydig beräkningsgrund avgiftens storlek förändras.

Lagförslagens 91 §, som gäller användningen av de medel som influtit i form av fiskevårdsavgifter, påverkar inte, i motsats till vad som

förmodas i propositionen, lagförslagets behandlingsordning.

Lagen om fiske har stiftats i vanlig lagstiftningsordning. Samtidigt stiftades i grundlagsordning en fullmaktslag — lag om allmän fiskerätt — i vilken de avvikelser från grundlagarna som ingick i detta lagstiftningskomplex har kodifierats. I synnerhet i fråga om ett dylikt tudelat lagkomplex vore det enligt utskottets uppfattning mycket underligt om ändringen av lagen om fiske på grund av en enda paragraf skulle stiftas i grundlagsordning. Utskottet anser att 88 § måste avskiljas från förslaget till lag om fiske och intas t.ex. i nämnda fullmaktslag eller att 88 § måste ändras så att lagförslaget utan hinder därav kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

#### *Utvidgningen av det territoriella tillämpningsområdet*

I propositionen ingår ett förslag till upphävande av 129 § 4 mom. lagen om fiske, varvid lagen skulle kunna tillämpas i kommunerna Enare, Enontekis och Utsjoki. Inom dessa kommuner tillämpas för närvarande 1951 års lag om fiske.

Lösningen beträffande tillämpningsområdet baserar sig på grundlagsutskottets ställningstagande (GrUU 5/1981 rd). Enligt utskottets mening kunde man i samband med den då aktuella lagen, som med undantag för ovan nämnda kommuner nu är gällande lag om fiske, inte utan svårighet reglera de rättigheter till fiske som inom dessa områden innehades av sådana icke markägande invånare som fick en betydande del av sin utkomst från naturahushållning. Merparten av dem hörde till samebefolkningen.

I utlåtandet hänvisades till ett tidigare utlåtande nr 7/1978 rd, som gavs bl.a. om förslaget till lagstiftning om fiske på norra vattenområdet. Enligt utskottets mening skulle detta lagförslag ha inneburit att "den traditionella rätt till fiske för obesuttna invånare, vilka får en betydande del av sin utkomst av naturnäringar, närmast personer hörande till samebefolkningen — vilken rätt bör anses såsom en förmån med förmögenhetsvärde och inbegrips i regeringsformens egenomskydd — inskränks i det att fiskerätten blir beroende av tillstånd och avgiftsbelagd". Utskottet ansåg att lagförslaget borde behandlas i grundlagsordning.

Enligt utskottets uppfattning bör det ovan relaterade tas som utgångspunkt vid en statsför-

fattningsrättslig bedömning av lagförslagets 129 §, eftersom fiskerättigheter som inte grundar sig på ägande av mark ej har reglerats på annat sätt genom lagstiftningsåtgärder och då det ej heller t.ex. finns några domstolsavgöranden som skulle kräva en annorlunda bedömning av saken. Lagens 129 § leder sålunda till att lagförslaget bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen.

Enligt utskottets mening bör den föreliggande ändringen ej genomföras ens i grundlagsordning. Som bakgrund till detta hänvisar utskottet till den av Internationella arbetsorganisationen år 1989 godkända konventionen om ursprungsfolk (nr 169) och de andra internationella överenskomelser som nämns i utskottets utlåtande nr 3/1990 rd.

Utskottet konstaterar att representanter för samerna ej har blivit hörda vid beredningen av regeringens proposition. Med beaktande av 52 a § riksdagsordningen är det enligt utskottets mening korrekt att samerna blir hörda redan vid beredningen av sådana angelägenheter som särskilt berör dem (jfr GrUU 8/1993 rd).

#### *Lagförslagets 8 och 9 §§*

De föreslagna ändringarna i lagens 8 och 9 §§ innebär att rätten till mete och pilkfiske avskiljs från kravet på att vara bosatt i respektive kommun. Enligt utskottets uppfattning påverkar en dylik ändring inte lagförslagets behandlingsordning med beaktande av vad som i utlåtande nr 5/1981 rd anförts beträffande detta och de begränsningar och möjligheter till begränsningar som alltjämt blir i kraft med stöd av lagen om fiske.

Det föreliggande förslaget till lag om fiske är en s.k. budgetlag. Behandlingen av budgetlagar i utskotten är bunden vid en viss tidtabell som i detta fall inte gjort det möjligt att bedöma de i begäran om utlåtande nämnda lagmotionerna från statsförfattningsrättslig synpunkt. Utom till tidsbegränsningen kan det dessutom hänvisas till den princip som framgår av 21 § i arbetsordningen för riksdagen och till att den pågående valperioden är den andra under vilken man i riksdagen har försökt iaktta principen att utlåtanden inte begärs om lagmotioner, om inte behörigt utskott har beslutat vidta lagstiftningsåtgärder till följd av en motion.

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

*att lagförslaget på grund av 88 och 129 §§ bör behandlas i den ordning som stadgas i 67 § riksdagsordningen och*

---

*att jord- och skogsbruksutskottet när det utarbetar sitt betänkande bör beakta vad som anförts i detta utlåtande.*

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, medlemmarna Jansson, Kaari-lahti, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moi-

lanen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö.

---

