

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om registrering av fiskefartyg och vattenbruksfartyg som används till havs

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 mars 2009 en proposition med förslag till lag om registrering av fiskefartyg och vattenbruksfartyg som används till havs (RP 17/2009 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Maija Mela, jord- och skogsbruksministeriet
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om registrering av fiskefartyg och vattenbruksfartyg som används till havs. I lagen föreskrivs om förfarandena och förutsättningarna för registrering i fiskefartygsregistret av havsgående finska fiskefartyg och vattenbruksfartyg. I lagen finns också bestämmelser om avregistrering av fartyg, uppgifter som ska föras in i registret och om utlämnande och avförande av uppgifter ur registret.

Enligt gemenskapslagstiftningen ska varje medlemsstat föra ett fiskefartygsregister över de fiskefartyg och vattenbruksfartyg som för medlemsstatens flagg på havsområden. Lagen ska inte gälla landskapet Åland, som med stöd av

självstyrelselagen för Åland har lagstiftningsbehörighet i fråga om registrering av fiskefartyg. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2010.

I propositionens motiv till lagstiftningsordning analyserar regeringen hur den föreslagna lagen förhåller sig till näringsfriheten enligt grundlagens 18 § 1 mom. och skyddet för personuppgifter enligt samma lags 10 § 1 mom. Dessutom diskuterar regeringen det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning mot bakgrund av 80 § i grundlagen. Regeringen menar att den föreslagna lagen inte strider mot grundlagen men anser det trots allt önskvärt att den behandlas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Den föreslagna lagen föreskriver om det register som ska föras över finska fiske- och vattenbruksfartyg som används till havs när inte något annat föreskrivs i gemenskapsrätten. Registret används de facto primärt för att genomföra EU:s gemensamma fiskeripolitik och sekundärt för nationella behov. Det ska användas å ena sidan för övervakning av fisket enligt den gemensamma fiskeripolitiken och å andra sidan för att fullgöra den i gemenskapsrätten påförda skyldigheten att samla in uppgifter.

Näringsfrihet

Enligt 7 § i lagförslaget måste ett fiskefartyg registreras innan det får användas för kommersiellt fiske. Om ett registrerat fiskefartygs fiskekapacitet ökas, måste också ökningen registreras innan fiskefartyget på nytt får användas för kommersiellt fiske. Också vattenbruksfartyg måste registreras innan de får användas för vattenbruk.

I och med att registreringen är ett villkor för att ett fartyg ska få användas för kommersiellt fiske är bestämmelsen betydelsefull med tanke på näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet har ansett näringsfriheten vara en grundlagsfäst huvudregel, men att tillståndsplikt i undantagsfall kan tillåtas. En registreringsplikt lik den föreslagna har konstitutionellt jämförts med tillståndsplikt (GrUU 15/2008 rd, s. 2, GrUU 45/2001 rd, s. 2/I och GrUU 24/2000 rd, s. 2/I). Regleringen måste också uppfylla övriga allmänna krav på en lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna. Begränsningarna i näringsfriheten måste vara exakta och noggrant avgränsade. Dessutom måste den centrala innebörden av begränsningarna framgå av lagen, t.ex. deras omfattning och villkoren. Vad gäller innehållet är det viktigt att bestämmelserna om villkoren för registrering och registreringsbeständighet är så utformade att myndigheternas verksamhet är tillräckligt förutsägbar. I vilken utsträckning myndigheternas befogenhe-

ter bestäms utifrån bunden prövning spelar också en viss roll (GrUU 15/2008 rd, s. 2 och GrUU 33/2005 rd, s. 2).

De nationella fiskefartygsregistren utgör en del av registret över Europeiska gemenskapens fiskeflotta. Med hjälp av dem försöker gemenskapen reglera fiskekapaciteten på gemenskapsnivå. Gemenskapslagstiftningen om registreringsplikt för vattenbruksfartyg har tillkommit för att alla fartyg som bedriver någon typ av fångst av levande akvatiska resurser till havs ska finnas i ett register. Här handlar det om att försöka uppnå ett hållbart fiske och balans mellan fiskekapaciteten och fiskeresurserna. Dessa ambitioner, som till syvende och sist också har förankring i grundlagens 20 § 1 mom., utgör obestridligen en godtagbar grund för att lagfästa registreringskyldigheten.

Enligt 9 § i lagförslaget krävs det för registreringen av ett fiskefartyg att fartyget är finskt och att det finns tillräckligt med registerutrymme för fartyget i registret. Det senare kravet hänger samman med den tidigare nämnda regleringen av fiskekapaciteten. Om ett fiskefartyg bedriver fiske av fiskarter vars kvoter fastställts av Europeiska gemenskapen, måste fisket ha en tillräcklig ekonomisk anknytning till finsk fiskerinäring. Vad som betraktas som "tillräcklig anknytning" nämns specifikt i bestämmelsen. Men om de uppräknade villkoren inte uppfylls, kan den registeransvariga beakta andra av fartygsägaren framförda omständigheter som visar att fisket har en tillräcklig anknytning till finsk fiskerinäring.

Utskottet anser att bestämmelsen om registreringsvillkoren är noga avgränsad. Däremot framgår det inte av skrivningen att prövningen av villkoren är bunden, vilket nämns i motiven till propositionen. På grund av 18 § 1 mom. i grundlagen är detta emellertid något som tydligt måste framgå också av lagtexten. Preciseringsen kan exempelvis ske genom att komplettera början av 3 mom. med att fartyget "också ska registreras när" ägaren lägger fram bevis som avses i momentet.

Regler för avregistrering av fiskefartyg finns i 13 §. I 1 mom. finns en uttömmande förteckning över när den registeransvariga är skyldig att göra detta. Enligt 3 mom. ska ett fartyg avregistreras också när fartygsägaren ber om det. Bestämmelserna är adekvata nog för att garantera förutsägbarheten i myndigheternas agerande vid avregistrering, anser utskottet

Skyddet för personuppgifter

Registret över fiske- och vattenbruksfartyg har ett datainnehåll som gör det till ett personregister. Därmed är bestämmelserna om det relevanta med hänsyn till 10 § 1 mom. i grundlagen som säger att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag.

I 17—25 § i lagförslaget finns detaljerade och uttömmande bestämmelser om uppgifter som ska antecknas i registret, anmälan om uppgifter, rätt att få uppgifter, utlämnade av uppgifter och beslut om utlämnande samt lagringstiden för uppgifter. Bestämmelserna uppfyller i stort sett de krav som utskottet i sin praxis ställt i fråga om personregister (se t.ex. GrUU 3/2009 rd, s. 2—3, GrUU 35/2008 rd, s. 3/I och GrUU 2/2008 rd, s. 2/II).

Utskottet vill trots allt fästa uppmärksamheten vid två detaljer. För det första tillåter 21 § att uppgifter lämnas ut med hjälp av en teknisk anslutning. Av propositionsmotiven framgår det att detta betyder t.ex. direktanslutning till sådana uppgifter i registret som kan bli utlämnande. Med beaktande bl.a. av att denna möjlighet enligt punkt 12 även gäller utlämnande av uppgifter till privaträttsliga rådgivnings- och intressebevakningsorganisationer inom fiskeribranschen, är det enligt utskottet nödvändigt för skyddet av personuppgifter att komplettera bestämmelsen med en passus om att den som begär uppgifter ska lägga fram en utredning om att uppgifterna kommer att skyddas på behörigt sätt innan en teknisk anslutning öppnas (se t.ex. GrUU 51/2002 rd, s. 2—3, GrUU 14/2002 rd, s. 6/I och GrUU 12/2002 rd, s. 5/II).

För det andra har utskottet fäst sig vid 25 § om lagringstiden för personuppgifter. Enligt den ska de personuppgifter som förts in i registret med

stöd av den nya lagen avföras ur registret inom tre år efter utgången av det kalenderår under vilket de blivit obehövligen med tanke på registrets ändamål. Formuleringen är problematisk, för den låter förstå att man kan lagra uppgifter som är onödiga med tanke på registrets ändamål en rätt lång tid. Men av propositionsmotiven framgår det att det är nödvändigt att även dessa s.k. historiska uppgifter lagras en viss tid för att Finland ska kunna fullfölja gemenskapslagstiftningens förpliktelser att leverera bestämda uppgifter till kommissionen. Bestämmelsen bör preciseras utifrån detta.

Bestämmelserna om de registeransvariga

I 4 § 1 mom. i lagförslaget står det att registret förs av jord- och skogsbruksministeriet och de arbets- och näringscentraler som har sitt verksamhetsområde vid Östersjökusten. Enligt 2 mom. kan det genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet föreskrivas att "vissa" uppgifter i anslutning till förandet av registret ankommer på "vissa bestämda" arbets- och näringscentraler. Formuleringen ger inte besked om huruvida syftet är att överföra tekniska uppgifter i samband med registerföringen eller huruvida det handlar om överföring av befogenheter som generellt har att göra med registerföringen. Det är inte heller klart om de "vissa uppgifter" som nämns i momentet endast kan anförtros en arbets- och näringscentral som är behörig enligt 1 mom. eller om uppgifterna kan ges vilken arbets- och näringscentral som helst.

Motiven till 4 § 2 mom. och lydelsen i 5 § 1 mom. tyder snarast på att det handlar om en befogenhet för jord- och skogsbruksministeriet att genom en ministerieförordning avvika från befogenhetsreglerna i 1 mom. Om fullmakten att genom förordning avvika från lagen formuleras enligt förslaget är den i princip problematisk med tanke på det hierarkiska förhållandet mellan lag och förordning (se GrUU 51/2006 rd, s. 9/II och GrUU 14/2006 rd, s. 2/II). På grund av 2 § 3 mom. och 21 § 1 mom. i grundlagen har utskottet intagit en reserverad hållning till möjligheten att göra avsteg från bestämmelser om behöriga myndigheter i lag. Inte minst i samband med be-

stämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna har utskottet ansett det nödvändigt att den behöriga myndigheten entydigt framgår av lagen eller annars exakt eller att åtminstone principerna för myndigheternas behörighetsförhållanden och villkoren för delegering av behörighet framgår tillräckligt exakt av lagen (GrUU 51/2006 rd, s. 9/II, GrUU 24/2006 rd, s. 3/I, GrUU 17/2006 rd, s. 2/I; se även hänvisningarna i dessa utlåtanden till utskottets yttrandepraxis).

Bestämmelserna om behörig myndighet påverkar i allt väsentligt näringsutövningen för dem som idkar fiskerinäring. Därför måste regleringen vara så tydlig som möjligt. På grund av 2 § 3 mom., 18 § 1 mom. och 21 § 1 mom. i grundlagen måste bestämmelsen tydliggöras avsevärt i ovannämnda hänseenden för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet har också fäst sig vid 5 § om behörig registeransvarig. Enligt 1 mom. är behörig

registeransvarig den arbets- och näringscentral inom vars verksamhetsområde fartygets ägare har sin hemkommun. I 2 mom. finns regler för de fall där ägarens hemkommun inte ligger inom arbets- och näringscentralens verksamhetsområde. Då är behörig registeransvarig den bland de behöriga arbets- och näringscentralerna som fartygets ägare uppger som registeransvarig.

Utskottet finner det säreget att myndighetens behörighet enligt formuleringen grundar sig på ägarens meddelande och inte på ett objektivet verifierbart faktum som exempelvis kunde ha att göra med vilken myndighet som tagit emot registreringsansökan. Formuleringen bör ses över.

Utlåtande

Utskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottet konstitutionella anmärkning mot 4 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 5 juni 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Heli Järvinen /gröna
Ulla Karvo /saml
Esko Kiviranta /cent
Elisabeth Naclér /sv (delvis)

Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.