

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2012 rd

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om fiske

#### *Till jord- och skogsbruksutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 5 december 2011 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om fiske (RP 135/2011 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

- regeringsråd Susanna Paakkola och fiskeriöverinspektör Roni Selén, jord- och skogsbruksministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Pekka Lämsineva
- professor Tapio Määttä
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av — professor (emeritus) Antero Jyränki.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om fiske ändras så att närings-, trafik- och miljöcentralerna ska kunna bevilja företagare inom fisketurismen tillstånd att med stöd av de allmänna fiskerättigheterna anordna sådana aktiviteter inom fisketurismen i vilka högst sex fiskare deltar. Syftet med ändringen är att underlätta och förbättra verksamhetsmöjligheterna och verksamhetsförutsättningarna för företagare inom fisketurismen för

att det ska bli möjligt att ordna småskaliga ledde och guideade fisketurer med stöd av de allmänna fiskerättigheterna.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen lagförslaget mot i synnerhet grundlagens 15 § om egendomsskydd och 18 § om näringsfrihet.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### **Motivering**

##### *Egendomsskydd*

Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis innefattar äganderätten till ett vattenområde även fiskerätt, och fiskerätten åtnjuter grund-

lagsfäst egendomsskydd. Denna ståndpunkt uttryckte utskottet i sina tidigare utlåtanden som följer: "Med den fiskerätt som ingår i äganderätten till ett vattenområde förstås en skyddad rätt att bedriva fiske inom ett bestämt vattenområde. Fiskerätten inbegriper rätt att ekonomiskt utnyttja vattenområdets fiskbestånd och rätt att ordna vattenområdets användning och skötsel. Rätten till fiske åtnjuter det egendomsskydd som 6 § regeringsformen föreskriver" (se GrUU 13/1989 rd och GrUU 8/1996 rd).

Enligt den föreslagna 8 a § i lagen om fiske kan företagare inom fisketurismen med tillstånd från myndighet (NTM-centralen) ordna småskaliga fisketurer för högst sex deltagare där det bedrivs mete, pilkfiske eller handredskapsfiske med stöd av den allmänna fiskerätten enligt 8 § 1 mom. i samma lag. Fisketurer av det här slaget på privata vattenområden kräver hädanefter inte tillstånd av fiskerättsinnehavaren. Förslaget måste därför bedömas utifrån grundlagens 15 § om egendomsskydd och de generella villkoren för att få begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna.

I och för sig utvidgar den nya bestämmelsen inte den allmänna fiskerättens innehåll från 8 § 1 mom. i lagen om fiske som kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 8/1996 rd). Men bestämmelsen kan leda till att den allmänna fiskerätten börjar utnyttjas i ökad utsträckning och därmed inkräkta på fiskevattenägarens rättigheter.

Enligt propositionen är det ytterst svårt för turistföretagare att få tillstånd av fiskerättsinnehavarna delvis beroende på att äganderätten till vattenområdena är splittrad och att företagarna inom fisketurismen behöver tillräckligt stora vattenområden. Det här har gjort det svårt att utveckla turistnäringen (s. 1—3 i motiven). Utskottet menar att det finns godtagbara argument för ändringen. Framför allt handlar det om att förbättra villkoren för fisketurismen och överlag öka dels sysselsättningen inom turistbranschen, dels användningen av vattnen för rekreation.

Väsentligt med hänsyn till proportionalitetskravet är att NTM-centralen ska få ställa upp re-

gionala fiskebegränsningar eller bestämma kvoter för dagsfångsten i tillståndet, om fiskeri-ekonomiska synpunkter eller fiskbeståndets tillstånd inom området kräver det. Dessutom beviljas tillståndet bara för viss tid, och NTM-centralen kan om så behövs återkalla det. Fiskerättsinnehavarnas ställning tryggas också av NTM-centralens skyldighet att årligen av fiskeområdena inom centralens verksamhetsområde begära utlåtande om de omständigheter som inverkar på uppställande av regionala fiskebegränsningar och bestämmande av kvoter för dagsfångsten, av fiskerättsinnehavarnas rätt att överklaga NTM-centralens beslut och av skyldigheten för de fisketurismföretagare som fått tillstånd att årligen betala en spöfiskeavgift inom varje län där företagen arrangerar fisketurer. De fritidsfiskare som deltar i turen betalar de fiskeavgifter som lagen om fiske kräver. Avgiftsinkomsterna delar staten ut till fiskevattenägarna.

Ägarens ställning skyddas också av flera bestämmelser i den gällande lagen om fiske som avser att förhindra att den allmänna fiskerätten får oönskade effekter och som utskottet i sitt tidigare utlåtande ansåg relevanta med hänsyn till proportionalitetskravet (GrUU 8/1996 rd). Relevanta faktorer är bl.a. följande: möjligheterna för vattenområdets ägare eller de som fiskar yrkesmässigt inom området att nyttja sin fiskerätt får inte försvåras oskäligt; NTM-centralen och för viss tid också fiskeområdet kan begränsa eller förbjuda fiske inom ett visst område exempelvis för att säkerställa att fisk kan planteras ut; fiske får inte i onödan förorsaka ägaren eller innehavaren av en strand olägenhet eller störning; handredskapsfiske är begränsat i närheten av någon annans fångstredskap eller en bebodd strand och får inte störa annat fiske. Något som enligt utskottets mening också skyddar ägaren var att ett företag som anordnar organiserat handredskapsfiske måste ha tillstånd (GrUU 8/1996 rd). Detta har emellertid ingen avgörande relevans för den samlade bedömningen av den nu aktuella propositionen.

I sin tidigare bedömning av om rätten till handredskapsfiske kunde göras till en allmän fiskerätt tog utskottet hänsyn till att fiskbestån-

den som rör sig fritt i vattendragen i konstitutionellt hänseende är objekt som har ett förmögensvärde 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 8/1996 rd).

Fiskerättens egenart som egendomsslag bör beaktas även i bedömningen av den aktuella propositionen. Förslaget att tillståndsprövningen koncentreras till NTM-centralerna och att tillstånden förenas med begränsande villkor tjänar enligt utskottet som helhet sett bättre fiskerättsinnehavarnas kollektiva behov att trygga ett hållbart utnyttjande av fiskbeståndet i vattenområdena än det nuvarande förfarandet där tillstånd beviljas av enskilda fiskerättsinnehavare och där en enda fiskerättsinnehavare genom sitt agerande i väsentlig grad kan påverka fiskbeståndet i andras vattenområden. Det nya tillståndsförfarandet tar överlag bättre hänsyn till att mångfalden i fiskbeståndet bevaras och bekräftas följaktligen av grundlagens 20 § 1 mom. som föreskriver att var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald.

Utskottet menar att de föreslagna bestämmelserna i kombination med de övriga bestämmelserna i lagen om fiske som begränsar den allmänna fiskerätten garanterar ägarens lagfästa ställning i betryggande utsträckning och att förslaget därmed inte utgör något problem med avseende på grundlagens 15 § om egendomsskydd.

### *Näringsfrihet*

De föreslagna bestämmelserna om tillstånd måste också bedömas mot grundlagens 18 § om näringsfrihet, låt vara att det inte handlar om att tillståndsbelägga en verksamhet som tidigare varit tillåten utan snarare om att verksamhet som tidigare krävt tillstånd av fiskerättsinnehavaren nu möjliggörs efter tillstånd av myndighet. Eftersom fisketurismföretagare som sagt har svårigheter att utverka tillstånd av fiskerättsinnehavarna, siktar propositionen främst på att främja rätten att idka näring, och det finns ingenting som från näringsfrihetssynpunkt talar mot den föreslagna tillståndsbeviljningen. De nya tillståndsvillkoren gällande regionala fiskebegräns-

ningar och kvoter för dagsfångsten utgör inte heller något problem med avseende på näringsfriheten.

Utskottet vill emellertid lyfta fram vissa detaljer i regleringen som behöver preciseras under den fortsatta beredningen. För det första är kriterierna för att bevilja tillstånd ganska vagt formulerade i 8 a § 1 mom. I regleringen bör hänsyn tas åtminstone till att andra bestämmelser i lagen om fiske ställer materiella begränsningar för tillståndet och att det inom samma vattenområde kan finnas flera fisketurismföretagare och att alla hågade företagare inte kan få tillstånd. I tillståndsvillkoren bör lämpligen ingå kravet att fiskbeståndet i vattendraget ska nyttjas på ett hållbart sätt. Enligt propositionen beviljar NTM-centralen tillstånd inom sitt "verksamhetsområde", men utskottet menar att centralen i sitt beslut även bör nämna de fiskeområden som tillståndet gäller. Förutsättningarna att bevilja tillstånd uttrycks i propositionen med "kan bevilja", vilket tyder på en bred myndighetsprövning, trots att det hade varit bättre med en skrivning som tydligare indikerar rättslig prövning. Av 2 mom. bör tydligare framgå att NTM-centralen är skyldig att ställa upp regionala fiskebegränsningar eller bestämma kvoter för dagsfångsten när förhållandena kräver det.

För att fiskerättsinnehavarna ska ha möjlighet att överklaga NTM-centralens tillståndsbeslut bör under den fortsatta beredningen utredas hur fiskerättsinnehavarna bäst får information om besluten. Tillgången till information måste i förekommande fall regleras i lagen.

Enligt 1 mom. får tillstånd sökas av "företagare inom fisketurismen". Uttrycket är inexakt och måste preciseras för att tolkningsproblem inte ska uppstå. En annan möjlighet är att inte ha någon explicit bestämmelse om tillståndssökaren i lagen (jfr sista meningen i 8 § 1 mom. i lagen om fiske). Då kan tillstånd sökas också av en juridisk person från någon annan näringssektor eller en självständig fiskeguide.

Bestämmelsen i 3 mom. om att återkalla ett tillstånd måste i enlighet med utskottets vedertagna tolkningspraxis kopplas till väsentlig

**GrUU 8/2012 rd — RP 135/2011 rd**

överträdelse av tillståndsvillkoren (se t.ex. GrUU 58/2010 rd).

***Ställningstagande***

Grundlagsutskottet anser

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 25 april 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd  
vordf. Outi Mäkelä /saml  
medl. Tuija Brax /gröna  
Tarja Filatov /sd  
Kalle Jokinen /saml  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /saml

Kimmo Kivelä /saf  
Markus Lohi /cent  
Elisabeth Naucélér /sv  
Tom Packalén /saf  
Raimo Piirainen /sd  
Vesa-Matti Saarakkala /saf  
Tapani Tölli /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Majuri.

## AVVIKANDE MENING

**Motivering**

Majoriteten i grundlagsutskottet anser att lagförslaget inte är problematiskt i förhållande till egendomsskyddet i grundlagens 15 §.

Till skillnad från utskottsmajoriteten anser jag att lagförslaget innebär en betydande begränsning av det grundlagsfästa egendomsskyddet.

I sin tidigare tolkningspraxis har grundlagsutskottet lagt fram en förteckning över de allmänna förutsättningarna för inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. Inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter bör bygga på lagar som stiftats av riksdagen. De ska vara noggrant avgränsade och tillräckligt exakt definierade. Dessutom ska inskränkingsgrunderna vara acceptabla och inskränkningarna dikteras av ett tungt vägande samhällsbehov. Man kan inte med en vanlig lag inskränka kärnan i en grundläggande fri- eller rättighet. Inskränkningarna ska vara förenliga med kravet på proportionalitet. Inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter kräver också ett adekvat rättsskydd. Avslutningsvis får inskränkningarna inte stå i strid med Finlands internationella människorättsförpliktelser (GrUB 25/1994 rd, s. 4—5)

Den föreslagna begränsningen av egendomsskyddet är problematisk åtminstone med tanke på kravet på acceptabilitet respektive proportionalitet.

Enligt acceptabilitetskravet bör begränsningsgrunden vara godtagbar med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och begränsningen dikteras av ett vägande samhällsligt behov.

I lagförslaget lyfts näringsfriheten och det allmännas skyldighet att främja sysselsättningen enligt 18 § i grundlagen fram som argument för att begränsningen i egendomsskyddet är godtagbar. Men det är diskutabelt om man kan se begränsningen som enbart en fri- och rättighetsintern fråga. Denna motivering torde inte finna stöd i grundlagsutskottets tidigare praxis.

Ett annat framlagt argument är att fisketurismen kommer att få det bättre. Den förbättring i sysselsättning, turisminkomster och regionutveckling som den föreslagna lagen leder till kommer sammantaget sett att få en stor positiv samhällseffekt. Av propositionen framgår det dock inte vilka dessa effekter är. Jag anser att det inte nu går att bedöma om kravet på acceptabilitet uppfylls, eftersom propositionen inte anger vilken denna effekt är.

Enligt proportionalitetskravet bör inskränkningarna vara nödvändiga för att uppnå ett acceptabelt syfte. Vissa inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna är tillåtna bara om målet inte kan nås genom mindre ingrepp i rättigheterna. Inskränkningarna får inte gå längre än vad som kan motiveras med beaktande av vikten av ett samhällsligt intresse som ligger bakom inskränkningen i relation till det rättsgoda som ska inskränkas. Den konstitutionella avvägningen påverkas till exempel av hur olägenheterna till följd av en eventuell inskränkning kompenseras.

Enligt motiven till lagförslaget är de ersättningar som betalas till ägarna tillräckliga för att täcka den skada som eventuellt förorsakas ägarna. Enligt min mening är det helt klart att lagförslaget medför en större belastning på vattenområdena än vad fallet är nu. Därför bör ersättningen till ägarna av vattenområdet vara skälig. Den nu föreslagna länsvisa och årliga avgiften på 100 euro står i disproportion till den nytta som fisketurismföretagarna får genom möjligheten att idka sin näring på annans vattenområde. Dessutom bör det noteras att avgiften på 100 euro skulle fördelas mellan alla ägare av vattenområden. En enskild ägare skulle därför endast få en bråkdel av denna avgift oberoende i vilken utsträckning hans eller hennes vattenområde utnyttjas. Självfallet skulle fisketrycket vara kraftigt på sådana vattenområden som är kända som goda fiskevatten.

Eftersom propositionen inte innehåller en exakt utredning om hur ersättningen på 100 euro de facto skulle fördela sig, är det omöjligt att säga om ersättningen är skälig. Det gör det också omöjligt att avgöra om inskränkningen i de grundläggande rättigheterna är förenlig med proportionalitetsprincipen.

Jag anser också att lagförslaget är problematiskt med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet. Lagförslaget sätter nämligen en grupp av näringsidkare, dvs. fisketurismföretagarna, i en privilegierad ställning gentemot andra grupper, vars möjlighet att idka näring gynnas av möjligheten att fiska på annans vattenområde. Bland dessa andra grupper kan framför allt nämnas yrkesfiskarna. Motiven till lagförslaget innehåller inte ett sådant i grundlagens 6 § 2 moment avsett godtagbart skäl till varför en viss grupp av näringsidkare ges en positiv särbehandling när det gäller att ekonomiskt utnyttja fiskbeståndet i en annans vattenområde.

Avslutningsvis kan man med fog fråga sig vilken betydelse utskottsmajoritetens ståndpunkt kommer att ha i framtiden med tanke på egendomsskyddet. Betyder den nya tolkningslinjen att även skyddet av annan fast egendom framöver kan begränsas till exempel så, att en näringsidkare utan ägarens lov kan utnyttja en på annans mark belägen fastighet i syfte att trygga sitt eget näringsidkande?

#### **Avvikande mening**

Jag anser

*att lagförslaget inte kan behandlas i den lagstiftningsordning som avses i 72 § i grundlagen, eftersom utredningen är så bristfällig att det inte går att avgöra, än mindre fastställa, om inskränkningarna i de grundläggande rättigheterna uppfyller kravet på acceptabilitet respektive proportionalitet.*

Helsingfors den 25 april 2012

Elisabeth Naucélér /sv