

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 17/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken och till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 september 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken och till vissa lagar som har samband med den (RP 107/2014 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 28/2014 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- fiskeriråd Risto Lampinen och regeringssekreterare Maija Mela, jord- och skogsbruksministeriet

- lagstiftningsråd Mikael Koillinen, justitieministeriet
- jurist Soile Lepistö, Landsbygdsverket MAVI
- jurist Hanna Brotherus, Livsmedelssäkerhetsverket Evira
- avdelningsdirektör Susanna Metsälampi, Trafiksäkerhetsverket
- projektsekreterare Jari Hakala, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Österbotten
- överinspektör Pertti Normia, Gränsbevakningsväsendet
- näringsdirektör Vesa Karttunen, Centralförbundet för fiskerihushållning
- verkställande direktör Kim Jordas, Finlands Yrkesfiskarförbund FYFF rf.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- Finlands Kommunförbund
- Finlands Fiskodlarförbund rf
- Finlands dagligvaruhandel rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken. Samtidigt föreslås det att vissa andra lagar ändras. Genom lagarna verkställs Europeiska unionens lagstiftning om tillsyn över den gemensamma fiskeripolitiken och påföljder i fråga om den. I propositionen

föreslås sådana ändringar i strafflagen, lagen om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma fiskeripolitik, lagen om registrering av fiskefartyg och vattenbruksfartyg som används till havs, lagen om försäkringsstöd för kommersiellt fiske och lagen om verkställig-

het av böter som är behövliga till följd av övergången till det administrativa påföljdssystemet.

Europeiska unionens förordningar om tillsynen över att bestämmelserna om den gemensamma fiskeripolitiken följs och påföljderna för underlåtelse att följa bestämmelserna kräver kompletterande nationell lagstiftning. Målet med propositionen är att med beaktande av skyldigheterna som medlem i Europeiska unionen och bestämmelserna i grundlagen verkställa förordningarna i fråga på ett sådant sätt att verkställigheten medför så lite merkostnader som möjligt för den offentliga förvaltningen och aktörerna i branschen. Utöver bestämmelser om ett påföljdssystem föreslås bestämmelser om de myndigheter som ska sköta tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken och deras befogenheter, den anmälningsskyldighet som branschens aktörer har, de datasystem som används vid tillsynen och regleringen av det kommersiella havsfisket.

Det viktigaste ändringsförslag som ingår i propositionen gäller övergången till ett administrativt system när det gäller åläggande av påföljder för gärningar som strider mot den gemensamma fiskeripolitiken. Samtidigt föreslås det att de brottsbaserade straffbestämmelserna för gärningar som strider mot den gemensamma fis-

keripolitiken upphävs. Vid sidan av de egentliga påföljderna förutsätter Europeiska unionens rättsakter att medlemsstaterna inför pricksystem som gäller fiskelicenstagare och befälhavare på fiskefartyg. Propositionen innehåller bestämmelser om prickar som ska påföras fiskelicenstagare och befälhavare på fiskefartyg, konsekvenserna av kumulering av prickar och det förfarande som ska iakttas vid påförande av prickar.

Europeiska unionens råd fastställer årligen de största möjliga fiskemöjligheterna för det kommersiella havsfisket. I propositionen ingår bestämmelser som möjliggör reglering av användningen av fiskemöjligheterna och utfärdande av närmare bestämmelser om regleringen genom förordning av statsrådet och jord- och skogsbruksministeriet. Ett viktigt förslag med tanke på verkställigheten av Europeiska unionens rättsakter om den gemensamma fiskeripolitiken är förslaget att skötseln av de uppgifter som hör till centrumet för fiskekontroll, som är verksamt 24 timmar i dygnet sju dagar i veckan, överförs till Gränsbevakningsväsendet.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2015

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

På det stora hela menar utskottet att det är frågan om en stor ändring av lagstiftningen och administrationen och att anpassningen av reformen till de finländska förhållandena är problematisk. Reformen har i hög grad beretts med tanke på det oceanfiske som EU:s stora fiskerioner bedriver och är därför inte i alla delar til-

lämpligt på tillsynen över den småskaliga kustfisket i Finland.

Utskottet konstaterar att kommissionen 2007 inledde en omfattande process för omläggning av tillsyns- och påföljdslagstiftning i anknytning till EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP). Det resulterade i att nästan hela detta ytterst breda lagstiftningsområde har reviderats.¹ Det främsta skälet till totalrevideringen var att EU:s gemensamma fiskeripolitik och i synnerhet tillsynen inte lett till att fiskbestånden utnyttjas på ett hållbart sätt. Med hjälp av de nya EU-förordningarna ska olagligt, orapporterat och oreglerat fiske undanröjas eller åtminstone motverkas och påföljdsförfarandena och påföljderna för gär-

ningar som strider mot den gemensamma fiskeripolitiken förenhetligas. Rådets och kommissionens IUU-förordningar innehåller också bestämmelser om import till unionen av fångster och produkter som förädlats från fångsterna (det s.k. fångstintygssystemet). EU:s gemensamma fiskeripolitik gäller kommersiellt fiske till havs samt fiskhandel, inklusive transport och förädling av fisk som fångats i kommersiellt syfte. Utskottet konstaterar att unionen har exklusiv befogenhet inom den gemensamma fiskeripolitiken till den del det gäller bevarandet av levande akvatiska resurser. Det betyder att medlemsstaterna får införa nationell lagstiftning på området

¹ De centrala rättsakter genom vilka Europeiska unionen eftersträvar att förbättra iakttagandet av bestämmelserna om aktörernas och medlemsstaternas gemensamma fiskeripolitik är 1) rådets förordning (EG) nr 1005/2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999 (rådets IUU-förordning), 2) kommissionens förordning (EG) nr 1010/2009 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1005/2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (kommissionens IUU-förordning), 3) rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006 (rådets kontrollförordning), 4) kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs (kommissionens kontrollförordning), och 5) rådets förordning (EG) nr 1006/2008 om tillstånd till fiskeverksamhet för gemenskapens fiskefartyg i vatten utanför gemenskapens vatten och om tillträde för fartyg från tredjeland till gemenskapens vatten, om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93 och (EG) nr 1627/94 och om upphävande av förordning (EG) nr 3317/94 (fisketillståndsförordningen).

endast efter bemyndigande av från unionen. EU:s förordningar om tillsynen över att bestämmelserna om den gemensamma fiskeripolitiken följs och påföljderna för underlåtelser att följa bestämmelserna kräver kompletterande nationell lagstiftning. Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken. Samtidigt föreslås det att vissa andra lagar ändras.

Utöver bestämmelser om ett påföljdssystem föreslås bestämmelser om de myndigheter som ska sköta tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken och deras befogenheter, den anmälningskyldighet som branschens aktörer har, de datasystem som används vid tillsynen och regleringen av det kommersiella havsfisket. Det främsta målet med lagförslaget är att på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt med beaktande av de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet och bestämmelserna i grundlagen nationellt genomföra den lagstiftning som gäller tillsynen över Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik och påföljderna samt rådets och kommissionens IUU- och kontrollförordningar. Utskottet konstaterar att genomförandet syftar till att förbättra tillsynen över det kommersiella fisket och fiskhandeln, trots att tillsynsproblemen i Östersjön i första hand gäller lax- och torskfisket i södra Östersjön. Det är angeläget med en effektiv och riskbaserad tillsyn för att säkerställa att fiskereglerna och kvoterna följs i Östersjön.

Lagstiftningen om ett påföljdssystem för och tillsynen över fiskeripolitiken är omfattande och svårfattlig. Vid genomförandet måste enligt fiskerinäringen särskild uppmärksamhet fästas vid aktörernas rättsskydd. Utskottet betonar att proportionalitetsprincipen framhålls i förslaget till lag om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken (17 §). Enligt den bestämmelsen ska övervakningen och åtgärderna stå i rätt proportion till de olägenheter som de orsakar aktörerna och till det klandervärda i överträdelsen. Kravet på proportionella åtgärder syftar till att det i övervakningen inte ska tillgripas kraftigare åtgärder än nödvändigt för att nå

det eftersträvade målet. Det är enligt utskottet ytterst viktigt att proportionalitetsprincipen tillämpas de facto i övervakningen och när påföljder påförs.

Lagens tillämpningsområde

EU:s gemensamma fiskeripolitik har ett brett tillämpningsområde, men de förpliktelser som ingår i propositionen berör uttryckligen kommersiella aktörer. Artikel 55 i rådets kontrollförordning ålägger dock medlemsstaterna att på ett allmänt plan se till att fritidsfiske på deras territorier och i gemenskapens vatten bedrivs på ett sätt som överensstämmer med målen och bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Utskottet konstaterar dessutom att saluföring av fångster från fritidsfiske är förbjuden enligt EU:s regelverk.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande fäst uppmärksamhet vid tillämpningsområdet för lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken. Enligt 2 § i den föreslagna lagen ska den tillämpas på bl.a. finska medborgare oberoende av deras position eller var verksamheten bedrivs. Ett så omfattande tillämpningsområde, som också inbegriper fritidsfiske, överensstämmer uppenbarligen inte med lagförslagets syfte. Lagen är avsedd att gälla enbart de kommersiella aktörer som definieras i de EU-förordningar som nämns i 3 §. Eftersom grunderna för individens rättigheter och skyldigheter enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska anges genom tillräckligt exakt avgränsade kriterier i lag, måste tillämpningsområdet när det gäller personer preciseras så att lagen entydigt gäller endast kommersiella aktörer. Utskottet föreslår därför att 2 § i lagförslag 1 preciseras på det sätt som anges nedan i detaljmotiven.

Det administrativa påföljdssystemet

Utskottet konstaterar att syftet med det nya påföljdssystemet för fiskerinäringsektorn är att säkerställa att överträdelser av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken inte ger ekonomisk vinning och att påföljderna är tillräckliga för att förebygga överträdelser. Den viktigaste ändringen som ingår i propositionen gäller

övergången till ett administrativt system när det gäller åläggande av påföljder för gärningar som strider mot den gemensamma fiskeripolitiken. Samtidigt föreslås det att de gällande brottsbase-erade straffbestämmelserna för gärningar som strider mot den gemensamma fiskeripolitiken upphävs. De nya överträdelse- och påföljdsavgifterna är avgifter som har karaktären av straff och som åläggs vid förvaltningsförfarande.

Vid sidan av de egentliga påföljderna förutsätter EU-bestämmelserna att medlemsstaterna inför pricksystem av straffkaraktär som gäller fiskelicensinnehavare och befälhavare på fiskerfartyg. Propositionen innehåller bestämmelser om prickar som ska påföras fiskelicensinnehavare och befälhavare på fiskerfartyg, konsekvenserna av kumulering av prickar och det förfarande som ska iakttas vid påförande av prickar. Prickning kan leda till att fiskelicensen eller befälhavarens rättigheter dras in.

Storleken på överträdelseavgiften har i propositionen graderats utifrån hur allvarlig den sanktionerade gärningen eller försummelsen är så att minimiavgiften varierar från 100 euro till 300 euro och maximiavgiften från 5 000 euro eller 10 000 euro till 25 000 euro eller 50 000 euro. Enligt propositionsmotiven syftar graderingen till att straffen ska stå i rätt proportion till gärningen. Genom skillnaden mellan minimi- och maximiavgiften är det möjligt att beakta förmildrande eller försvårande omständigheter när avgiften fastställs.

Utskottet understryker att Landsbygdsverket ska låta bli att fastställa överträdelseavgift, om gärningen eller försummelsen som helhet betraktad är obetydlig, och om den inte upprepas, och om åläggandet av en överträdelseavgift ska betraktas som uppenbart oskäligt med beaktande av omständigheterna och gärningsmannens ekonomiska ställning. Det nya tillsyns- och påföljdssystemet är ytterst komplicerat och svåröverskådligt, så det är absolut nödvändigt att det ges möjlighet att låta bli att fastställa överträdelseavgift för att undvika oskäligen påföljder. I det nya påföljdssystemet accentueras kravet på yrkeskompetens och enhetlig tillämpning inom Landsbygdsverket. Utskottet understryker att

övertramp som drabbar näringsverksamhet absolut måste undvikas. För att den praktiska kopplingen till övervakningen av fisket ska vara så smidig som möjligt bör man överväga att den tjänsteman vid Landsbygdsverket som sköter dessa ärenden placeras vid en NTM-central vid kusten. Därigenom kunde man säkra ett tätt och nödvändigt samarbete mellan NTM-centralerna och Landsbygdsverket. Grunden för att fastställa maximibeloppet av den påföljdsavgift som bestäms för allvarliga överträdelser är enligt rådets IUU-förordning antingen fiskeriproduktens fem- eller åttafaldiga värde. Syftet med ett maximistraff som är bundet till fiskeriproduktens värde är att säkerställa att den som har gjort sig skyldig till en allvarlig överträdelse inte får ekonomisk vinning och att påföljden blir så kännbar att den också har en förebyggande effekt. Enligt propositionen har dock Landsbygdsverket möjlighet att påföra enbart överträdelseavgift för vissa gärningar som uppfyller gärningsbeskrivningen för allvarlig överträdelse. Den praktiska betydelsen av detta är att överträdelseavgiftens minimibelopp är lägre än påföljdsavgiftens minimibelopp och att överträdelsen inte leder till prickning. Utskottet betonar att gärningen med beaktande av omständigheterna och följderna av gärningen då ska vara obetydlig, och syftet med gärningen får inte vara ekonomisk vinning.

Utskottet framhåller att övergången från straffrättsliga påföljder till administrativa påföljder innebär en stor principiell och rättslig förändring. Det är ytterst viktigt att i detta sammanhang noga sörja för aktörernas rättsskydd. EU-bestämmelserna om uppföljning av och tillsyn över fisket är omfattande och svårtolkade. Det är svårt att få någon helhetsbild av komplexet och bestämmelserna är svåra att tillämpa. Vikten av att säkra rättsskyddet för yrkesfiskare och andra branschaktörer i samband med att systemet införs accentueras av att påföljderna kan vara ekonomiskt stora och i värsta fall leda till förlust av yrke och näring. Det är absolut nödvändigt att ordna en bred informationskampanj och utbildning för branschens aktörer och för de myndigheter som ska tillämpa bestämmelserna.

Tillsynsmyndigheteter och centrumet för fiskekontroll

Tillsynsmyndigheter är enligt lagförslagen närings-, trafik- och miljöcentralerna, Gränsbevakningsväsendet, Trafiksäkerhetsverket samt de kommunala livsmedelstillsynsmyndigheterna och gränsveterinärerna som verkar under Livsmedelssäkerhetsverkets tillsyn. NTM-centralerna och Gränsbevakningsväsendet ska utöva tillsyn över fisket till havs. Livsmedelssäkerhetsverket ska övervaka spårbarheten och myndighetsverksamheten i anslutning till fullgörandet av de förpliktelser som gäller uppgifter som lämnas ut till konsumenterna, och Trafiksäkerhetsverket övervakar inom ramen för sin egen verksamhet iakttagandet av de bestämmelser som gäller maskinstyrkan. Påföljder för överträdelser påförs av Landsbygdsverket. Utskottet noterar att polisens roll i det administrativa påföljds-systemet begränsas till handräckning.

Tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken har traditionellt försiggått till havs och ofta under svåra förhållanden. De som sköter tillsynen och övervakningen garanteras i EU:s tillsynslagstiftning omfattande befogenheter att utreda lagligheten i verksamheten trots att det inte finns några misstankar om sådan verksamhet som strider mot den gemensamma fiskeripolitiken. Enligt artikel 9 i rådets kontrollförordning ska medlemsstaterna inrätta och driva ett centrum för fiskerikontroll med uppgift att övervaka fiskeverksamheten och fiskeansträngningen. En medlemsstats centrum för fiskerikontroll ska övervaka de fiskefartyg som för dess flagg, oavsett i vilka vatten de verkar eller i vilken hamn de befinner sig, samt gemenskapens fiskefartyg som för andra medlemsstaters flagg och tredjeländers fiskefartyg som omfattas av ett satellitbaserat kontrollsystem för fartyg och som är gemensamma i vatten som omfattas av denna medlemsstats överhöghet eller jurisdiktion.

I propositionen föreslås att Gränsbevakningsväsendet ska sköta de uppgifter som hör till det centrum för fiskekontroll som avses i artikel 9 i rådets kontrollförordning. Av karaktären hos verksamheten vid centrumet för fiskekontroll följer att det måste vara verksamt 24 timmar sju

dagar i veckan. Utskottet konstaterar att Gränsbevakningsväsendet redan i dag har en jourtjänst dygnet runt på grund av sina övriga funktioner, och därför kan Gränsbevakningsväsendet i samband med redan existerande funktioner kostnadseffektivt fullgöra de förpliktelser som hör till centrumet för fiskekontroll. Jord- och skogsbruksministeriet ska likväl svara för de datasystem som behövs.

Aktörernas skyldigheter

Finlands yrkesfiskarregister för fiske på havsområdet omfattade den 1 januari 2013 totalt 562 yrkesfiskare i klass I och totalt 2 158 yrkesfiskare i alla klasser (I-III) sammanlagt. Enligt Vilt- och fiskeriforskningsinstitutets fångststatistik för yrkesfisket på havsområdet uppgick producentvärdet på den totala fångsten 2012 till 47 miljoner euro.

EU:s kontrollförfordningar förpliktar medlemsländerna att samla in uppgifter om fångsterna från det kommersiella fisket. Rådets kontrollförfordning förutsätter att aktörer som deltar i fisket samt i landningen och saluföringen av fångsten och fiskeriprodukterna rapporterar de fångstmängder som fiskats, landats, lastats om, erbjudits för försäljning och köpts.

Det finns i EU:s kontrollförfordningar strikta regler om anmälan om fångster på fartyg med en längd på tio meter eller mer, medan valfriheten är större för insamling av fångstuppgifter för mindre fartyg. Utskottet konstaterar att det i 21 § 1 mom. i lagförslag 1 föreskrivs om ett rapporteringssystem för fiskefartyg med en längd på mindre än tio meter. Fångstdeklarationer för kvoterade arter ska lämnas in för varje landning inom 48 timmar från det att landningen upphörde. Utskottet menar att det är nödvändigt att så snabbt som möjligt få information om fångster som hör till kvotsystemet, så att kan tillsynsmyndigheten kan övervaka fiskekvoten och förhindra att den kvot som Finland har till sitt föfogande överskrids.

I paragrafens 2 mom. tillåts rapportering av strömmings- och vassbuksfångster per månad, om strömmings- eller vassbuksfångsten under en fiskeres underskrider 50 kg. Om strömmings-

eller vassbuksfångsten uppgår till 50 kg eller mer, ska rapporteringen göras per landning inom 48 timmar från det att landningen upphörde. Utskottet anser att denna möjlighet till flexibilitet behövs.

De platser för omlastning och landning av fångsten som avses i 47 § i lagförslag 1 är väsentliga med tanke på övervakningen. För att övervakningen ska underlättas kan det enligt propositionen fastställas klockslag för när det ska vara möjligt att landa och lasta om fångst. De administrativa arrangemangen får under inga omständigheter försvåra fiskeriverksamheten eller landningen av fångst. Yrkesfiskarna kan inte följa tjänstetiden, utan landningen måste ske snabbt så att fiskens kvalitet bibehålls och fångsten smidigt kan transporteras vidare.

Uppföljning av kvoter och avbrytande av fisket

Europeiska unionens råd fastställer årligen de största möjliga fiskemöjligheterna för det kommersiella havsfisket. Med fastställande av dessa fiskemöjligheter avses i praktiken att en största tillåten fångstmängd fastställs för EU och rätten att använda den tilldelas medlemsstaterna i form av kvoter. Det kräver att medlemsstaterna har en effektiv kvothantering, eftersom överskridningar leder till betydande sanktioner. För Finland har det fastställts en kvotandel för alla kvoterade fiskarter (strömming, vassbuk, lax och torsk) som fiskas i Östersjön, med undantag för rödspätta. Dessutom har Finland en liten kvot sill i Nordatlanten.

Utskottet konstaterar att enligt artikel 35.1 i rådets kontrollförfordning ska varje medlemsstat fastställa det datum från och med vilket fångster ur ett kvoterat bestånd eller en kvoterad grupp av bestånd som tas av fiskefartyg som för dess flagg ska bedömas ha uttömt denna kvot eller fiskeansträngningen ska bedömas ha nåtts. Från och med den fastställda dagen ska medlemsstaten förbjuda sina fiskefartyg att fiska samt fastställa ett datum fram till vilket det är tillåtet att lasta om, transportera och landa fångster eller lämna in de slutliga fångstdeklarationerna. Beslutet om fiskeförbud ska offentliggöras och omedelbart meddelas kommissionen.

I lagförslaget ingår bestämmelser som möjliggör reglering av användningen av fiskemöjligheterna och utfärdande av närmare bestämmelser om regleringen genom förordning av statsrådet och jord- och skogsbruksministeriet. Enligt propositionen har jord- och skogsbruksministeriet som uppgift att bedöma hur fångstmängden och fiskeansträngningskapaciteten utvecklas utifrån uppgifterna i fångstregistret samt antal, fiskekapacitet och position i fråga om de fiskefartyg som fiskar detta fiskbestånd. Dessa uppgifter ger den bästa möjliga grunden för ett beslut om fiskeförbud. Eftersom fångsterna alltid rapporteras i efterhand, måste datumet för när fiskeförbudet träder i kraft beslutas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet redan innan fångstregistret visar att kvoten har nyttjats.

Grundlagsutskottet har i ett tidigare utlåtande (GrUU 20/2010 rd) ansett att bemyndigandet att utfärda bestämmelser om fångstredskapens användningstid inte är en teknisk bestämmelse. Grundlagsutskottet hänvisar till detta utlåtande och konstaterar att det enligt den proposition som nu är under behandling är meningen att begränsningar för kommersiellt fiske ska utfärdas genom förordning av statsrådet när de allmänna eller regionala fiskekvoterna är fyllda. Därför är det motiverat att bestämmelserna om när fiskeförbuden ska börja gälla (39 och 41 §) också utfärdas genom förordning av statsrådet. Jord- och skogsbruksutskottet konstaterar dock att grundlagsutskottet inte ansett denna fråga inverkar på lagstiftningsordningen.

Utskottet menar att det i detta fall finns särskilt vägande skäl för att föreskriva om bemyndigande för jord- och skogsbruksministeriet att utfärda förordning. Det är i praktiken fråga om att följa upp och besluta om de fiskekvoter som fastställts av EU i syfte att undvika överskridning av kvoterna. Avgörandena involverar ingen prövning, utan grundar sig enbart på att Finlands fiskekvot (som fastställs varje år genom rådets förordning) eller den nationella kvot som fastställts genom beslut av statsrådet har fyllts. Utskottet understryker att kvoterna ofta fylls mycket ojämnt beroende på varierande fångster, så för att säkerställa att kvoterna nyttjas fullt ut

men inte överskrids måste fångsterna kontrolleras tillräckligt ofta.

För att ett fiskeförbud ska påverka yrkesfiskare och fiskerinäringen så litet som möjligt måste beslut om förbud kunna fattas med kort varsel. Överföringen av bemyndigandet att utfärda förordning till statsrådet skulle i praktiken innebära att beslut om att upphöra med fisket måste anpassas till tidsplanerna för statsrådets allmänna sammanträde och att beredskap för ett fiskeförbud måste byggas upp tidigare än i dag, om man vill undvika risk för överskridningar av kvoterna. Det skulle sannolikt leda till att kvoterna utnyttjas i mindre grad än i dag, eller åtminstone till att yrkesfiskarnas fiskesäsong splittras upp i kortare, oändamålsenliga perioder i och med att fångstredskapen måste lyftas upp mellan perioderna. Utskottet understryker att om jord- och skogsbruksministeriet ges bemyndigande att utfärda förordning kan fiskeförbudet sättas in snabbare, vilket inte kräver samma långa framförhållning som för en statsrådsförordning.

Utlämnande av registeruppgifter

I 69 § i lagförslag 1 ingår det bestämmelser om utlämnande av uppgifter ur de register som avses i lagen. Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelserna om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut uppgifter med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen och då noterat bland annat vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet.

Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter kan enligt grundlagsutskottet gälla "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte. Det föreslagna 69 § 2 mom. uppfyller enligt grundlagsutskottets utlåtande inte dessa krav, eftersom det inte anger vare sig behovskriterier eller nödvändighetskriterier.

Utskottet konstaterar att man vid bedömningen av bestämmelsen också måste beakta innehållet i de bestämmelser om register som ingår i den föreslagna lagen. Dessa bestämmelser finns i huvudsak i 5 kap. och 8 kap. 64 § i lagförslaget. Till de informationssystem som omfattas av övervakning enligt den föreslagna lagen hör också det fartygsregister som avses i lagen om registrering av fiskefartyg och vattenbruksfartyg som används till havs (690/2010). Grundlagsutskottet anser att lagen tämligen uttömmande beskriver vilka uppgifter registren ska innehålla. Den föreslagna bestämmelsen i bör trots det preciseras i enlighet med grundlagsutskottet ovan beskrivna utlåtaningspraxis genom att kopplingen mellan de uppgifter som lämnas ut och behovet av uppgifterna med avseende på lagens syfte anges. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande nämnt detta som ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet föreslår att 69 § 2 mom. i lagförslag 1 ändras på det sätt som framgår nedan i detaljmotiven så att det i bestämmelsen hänvisas till uppgifter som är behövliga för ändamålet.

Detaljmotivering

Lagförslag 1

2 §. *Lagens territoriella omfattning.* Utskottet föreslår att formuleringen i 2 mom. om tillämpningsområdet när det gäller personer preciseras utifrån grundlagsutskottets utlåtande så att de skyldigheter, den övervakning och de påföljder som avses i lagen uttryckligen gäller kommersiella aktörer.

Utskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande och föreslår att paragrafen preciseras så att lagen tillämpas på de kommersiella aktörer som avses i de EU-förordningar som nämns i 3 § när de är verksamma på finskt territorium och inom den ekonomiska zon som avses i lagen om Finlands ekonomiska zon. Lagen tillämpas inte på fritidsfiske. Lagen ska tillämpas på kommersiellt verksamma finska medborgare, finska juridiska personer och på fiskefartyg som införts i

det register (fiskefartygsregistret) som avses i lagen om registrering av fiskefartyg och vattenbruksfartyg som används till havs (690/2010) samt på besättningen på dessa fiskefartyg oberoende av deras position eller var verksamheten bedrivs.

27 §. *Meddelande om vilka som undertecknar fiskeloggboken, omlastningsdeklarationen, landningsdeklarationen och fångstdeklarationen.* I paragrafen föreskrivs om skyldighet för den som innehar en fiskelicens att meddela vilka personer som undertecknar fiskeloggboken, omlastnings-, landnings- eller fångstdeklarationen och vilken deras ställning är på fartyget eller i licensinnehavarens affärsverksamhet. Fiskefartygets befälhavare svarar enligt artiklarna om rapporteringsskyldighet i rådets kontrollförordning alltid för ifyllandet av rapporterna, att rapporterna är korrekta och att de har lämnats in till myndigheten i tid, men i vissa fall kan han eller hon använda ett auktoriserat ombud. Utskottet konstaterar att fiskelicensinnehavarna för fiskefartyg med en längd på mindre än tio meter fortfarande till övervägande del är fysiska personer. För att eliminera onödig administration föreslår utskottet att paragrafen kompletteras med ett nytt 2 mom. där det föreskrivs att fiskelicensinnehavare för fartyg med en längd på mindre än tio meter inte behöver meddela närings-, trafik- och miljöcentralen vem som har rätt att underteckna fångstdeklarationerna i det fall att de undertecknas av licensinnehavaren. Licensinnehavaren måste då vara en fysisk person.

40 §. *Fiskereglering genom nationella kvoter.* I 1 mom. föreskrivs om möjlighet att genom förordning av statsrådet utfärda bestämmelser om nationella kvoter som är territoriella, specificerade enligt fartygsgrupp och bundna till en viss tidsperiod för sådana i unionen kvoterade fiskbestånd som fiskefartyg som seglar under finsk flagg har rätt att fiska. Förordningen får enligt förslaget vara i kraft i högst fem år. Utskottet föreslår en teknisk komplettering av 1 mom. så att frasen "i sänder" läggs till slutet av den sista me-

ningen i momentet. I den finska språkdräkten läggs ordet "kerrallaan" till den sista meningen.

66 §. *Registrets användningsändamål.* Enligt paragrafen använder jord- och skogsbruksministeriet överträdelseregistret för planeringen och styrningen av tillsynen över att den gemensamma fiskeripolitiken iakttas och av regleringen av det kommersiella fisket samt för fullgörandet av de rapporteringsskyldigheter som Europeiska unionen ställer upp. Tillsynsmyndigheterna använder uppgifterna i registret vid tillsynen över fisket och vid undersökningen av gärningar som strider mot den gemensamma fiskeripolitiken. Utskottet föreslår att paragrafen preciseras så att registrets användningsändamål framgår tydligare.

69 §. *Utlämnande av registeruppgifter.* Utskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande och föreslår att 2 mom. kompletteras så att trots sekretessbestämmelserna får endast uppgifter som är behövliga för ändamålet och som noggrant avgränsats i momentet lämnas ut.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2–6 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §
(Som i RP)

2 §

Lagens territoriella omfattning

Denna lag tillämpas på de kommersiella aktörer som avses i de EU-förordningar som nämns i 3 § när de är verksamma på finskt territorium och inom den ekonomiska zon som avses i lagen

om Finlands ekonomiska zon (1058720049). Lagen tillämpas på kommersiella aktörer som är finska medborgare, finska juridiska personer och på fiskefartyg som införts i det register (*fiskefartygsregistret*) som avses i lagen om registrering av fiskefartyg och vattenbruksfartyg som används till havs (690/2010) samt på besättningen på dessa fiskefartyg oberoende av deras position eller var verksamheten bedrivs.

3 §
(Som i RP)

2 kap.
Myndigheter som övervakar iakttagandet av den gemensamma fiskeripolitiken och myndigheternas uppgifter

4—10 §
 (Som i RP)

3 kap.

Kontrollbefogenheter

11—19 §
 (Som i RP)

4 kap.

Aktörernas skyldigheter

20—26 §
 (Som i RP)

27 §

Meddelande om vem som undertecknar fiskeloggboken, omlastningsdeklarationen, landningsdeklarationen och fångstdeklarationen

(1 mom. som i RP)

En fiskelicensinnehavare som är befälhavare för ett fiskefartyg behöver inte lämna in det meddelande som avses i 1 mom., om fiskefartyget är mindre än tio meter långt. (Nytt 2 mom.)

28 §
 (Som i RP)

5 kap.

Datasystem för övervakningen

29—38 §
 (Som i RP)

6 kap.

Fiskereglering

39 §
 (Som i RP)

40 §

Fiskereglering genom nationella kvoter

Det kommersiella fisket ska ordnas så att det inte föreligger någon risk för att de kvoter som Finland disponerar över inte är tillräckliga och inte kan användas fullt ut, att fiskbestånden inte bevaras och sköts, det regionala fisketrycket inte regleras och de kommersiella fiskarna inte har jämlika möjligheter till fiske. I detta syfte får genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om nationella kvoter som är territoriella, specificerade enligt fartygsgrupp och bundna till en viss tidsperiod för sådana i Europeiska unionen kvoterade fiskbestånd som fiskefartyg som seglar under finsk flagg har rätt att fiska. Förordningen får vara i kraft i högst fem år *i sänder*.

(2 och 3 mom. som i RP)

41—48 §
 (Som i RP)

7 kap.

Överträdelser och allvarliga överträdelser

49—59 §
 (Som i RP)

8 kap.

Pricksystem, andra tilläggsuppföljder och register över påföljder

60—65 §
 (Som i RP)

66 §

Registrets användningsändamål

(Utesl.) Överträdelserregistret används för planeringen och styrningen av tillsynen över att den gemensamma fiskeripolitiken iakttas och av regleringen av det kommersiella fisket samt för fullgörandet av de rapporteringsskyldigheter som Europeiska unionen ställer upp. (Utesl.) Uppgifterna i registret används vid tillsynen över fisket och vid undersökningen av gärningar som strider mot den gemensamma fiskeripolitiken samt vid bestämmandet av påföljder.

67 §
(Som i RP)

9 kap.

Särskilda bestämmelser

68 §
(Som i RP)

69 §

Utlämnande av registeruppgifter

(1 mom. som i RP)

Trots sekretessbestämmelserna får uppgifter som behövs för användningsändamålet lämnas ut till

(1—9 punkten som i RP)

70—73 §
(Som i RP)

Helsingfors den 12 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Lauri Heikkilä /saf
medl. Heikki Autto /saml
Markku Eestilä /saml
Reijo Hongisto /saf
Anne Kalmari /cent

Pirkko Mattila /saf
Jari Myllykoski /vänst
Kari Rajamäki /sd
Janne Sankelo /saml
Katja Taimela /sd
Tytti Tuppurainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.