

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 28/2014 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**

*Till jord- och skogsbruksutskottet*

### 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 och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till jord- och skogsbruksutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jarmo Vilhunen och äldre regeringssekreterare Maija Mela, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Mikael Koillinen, justitieministeriet
- biträdande professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

### PROPOSITIONEN

Regringen föreslår att det stiftas en lag om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken. Samtidigt föreslås det att vissa andra lagar ändras. Genom lagen verkställs Europeiska unionens lagstiftning om tillsyn över den gemensamma fiskeripolitiken och påföljder i fråga om den. Regeringen föreslår 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 verkställighet av böter som är behövliga till följd av övergång 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 befogen-

heter, den anmälningsskyldighet som branschens aktörer har, de datasystem som används vid tillsynen och regleringen av det kommersiella havsfisket.

Propositionen innehåller en synnerligen omfattande motivering till lagstiftningsordningen, där lagförslaget bedöms med avseende på 1, 2, 6-10, 15, 18, 21, 80, 93, 119 och 124 § i grund-

lagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men ser det som önskvärt att utlåtande om dem inhämtas av grundlagsutskottet.

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

### *Motivering*

#### *Lagens syfte och tillämpningsområde*

Syftet med propositionen är att genomföra Europeiska unionens förordningar om tillsynen över att bestämmelserna om den gemensamma fiskeripolitiken följs till den del detta kräver nationella lagbestämmelser. Med hjälp av EU-förordningarna ska olagligt, orapporterat och oreglerat fiske undanröjas eller åtminstone motverkas och påföljdsförfarandena och påföljderna för gärningar som strider mot den gemensamma fiskeripolitiken förenhetligas.

Till att börja med vill utskottet fästa uppmärksamhet vid tillämpningsområdet för det första lagförslaget. 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 och hobbyfiske, 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.

#### *Administrativa påföljder*

Den viktigaste förändringen som regeringens proposition innebär jämfört med det nuvarande rättsläget är bestämmelserna om överträdelseav-

gifter och påföljdsavgifter. Det föreslås i propositionen att den skyldighet att ålägga påföljder för straffbara gärningar enligt EU-förordningarna ska genomföras genom ett administrativt system för sanktioner. Vissa gärningar ska dessutom avkriminaliseras och i stället införs administrativa påföljder av straffkaraktär.

Utskottet har i sak jämställt ekonomiska påföljder av straffkaraktär med straffrättsliga påföljder (GrUU 9/2012 rd och de utlåtanden som åberopas där, GrUU 32/2005 rd och GrUU 55/2005 rd), även om exakthetskravet i fråga om den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen inte i sig gäller bestämmelser om administrativa påföljder. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för administrativa påföljder bestämmas i lag eftersom det innebär utövning av offentlig makt att påföra en sådan typ av avgift. Det ska enligt utskottets praxis lagstiftas exakt och tydligt om betalningsskyldigheten och grunderna för avgiftens storlek, lika väl som om den betalningsskyldiges rättsskydd och grunderna för att verkställa lagen (GrUU 32/2005 rd, GrUU 55/2005 rd, GrUU 57/2010 rd). Utskottet har också ansett det vara viktigt att det säkerställs att bestämmelserna uppfyller kraven i fråga om rätt proportion på påföljderna ( se t.ex. GrUU 15/2014 rd och GrUU 17/2012 rd och de där nämnda utlåtandena).

De gärningar och försummelser som leder till sanktioner för överträdelse specificeras i 49 § i det första lagförslaget. Bestämmelser om allvarliga överträdelse räknas upp i 51 §. Bestämmelserna grundar sig till övervägande del på hänvis-

ningar till en eller flera enskilda artiklar i EU-förordningarna. De uppfyller enligt utskottet de krav som enligt utskottets praxis har ställts upp för reglering om administrativa påföljder.

I vissa fall har också ett förfarande i strid med den nationella lagstiftningen angetts vara en överträdelse. Jämfört med utskottets tidigare utlåtandep Praxis blir det till viss del problematiskt att det i 49 § 52 punkten sägs att den som underlåter att iaktta de närmare bestämmelser om Europeiska unionens bevarandeåtgärder eller fleråriga planer som genom förordning av statsrådet eller jord- och skogsbruksministeriet utfärdas med stöd av 44 § ska påföras överträdelseavgift. I sista hand kommer den administrativa påföljden då att grunda sig på en överträdelse av bestämmelser på förordningsnivå. Problemet blir enligt utskottet mindre tack vare att 44 §, där bemyndigandet att utfärda förordning ingår, tillräckligt specifikt anger vad som är förbjuden verksamhet, att bestämmelserna är tämligen ingående och exakta och att bakgrunden också till de bestämmelserna är en EU-förordning om den gemensamma fiskeripolitiken.

#### *Utlämnande av uppgifter ur register*

I 69 § i det första lagförslaget ingår det bestämmelser om utlämnande av uppgifter ur de register som avses i lagen.

Utskottet 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 utskottet 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. Å andra sidan har utskottet ansett att grundlagen inte tillåter en mycket vag och ospecificerad rätt att få uppgifter, låt vara att den

är knuten till nödvändighetskriteriet (GrUU 19/2012 rd och de där nämnda utlåtandena).

Det föreslagna 2 mom. i paragrafen uppfyller inte dessa krav, eftersom det inte anger sig behovskriterier eller nödvändighetskriterier. Vid bedömningen av bestämmelsen måste emellertid också innehållet i de bestämmelser om register som ingår i den föreslagna lagen beaktas. Bestämmelserna ingår i huvudsak i 5 kap. och registren är fångsregistret (30 §), registret för förstahandsuppköpare av fiskeriprodukter (31 §), registret över avräkningsnotor (32 §), det satellitbaserade fartygsövervakningssystemet (33 §), rapporterings- och tillståndsregistret som hänför sig till fiskeövervakning (34 §), registret över tillsynsåtgärder (35 §) och fångstintygsregistret (36 §). I 8 kap. nämns också överträdelseregistret (64 §). 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). Vad uppgifterna i registren ska innehålla beskrivs tämligen uttömmande i lagen, anser utskottet. Bestämmelsen i 69 § 2 mom. bör trots det preciseras i enlighet med ovan beskrivna utlåtandep Praxis genom att ange kopplingen mellan de uppgifter som lämnas ut och behovet av uppgifterna med avseende på lagens syfte. Det är ett villkor för att lagförslaget ska behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

#### *Bemyndiganden att utfärda förordning*

Lagförslaget innehåller vittgående bemyndiganden (39-41 § och 43-45 § i lagförslag 1) att delegera lagstiftningsbehörighet till dels statsrådet, dels jord- och skogsbruksministeriet. Enligt 39 och 41 § bestäms det när bl.a. olika fiskeförbud träder i kraft genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet.

Enligt förarbetena till grundlagen kan lagstiftningsbehörighet delegeras till ministerierna närmast när det är fråga om klart tekniska bestämmelser som den verkställande makten lämpligen kan utfärda (RP 1/1998 rd). Utskottet har i sitt utlåtande GrUU 20/2010 rd ansett att bemyndigandet att utfärda bestämmelser om fångstred-

**GrUU 28/2014 rd — RP 107/2014 rd**

skapens användningstid inte är en sådan teknisk bestämmelse. Därför - och därför 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 fiskekvoter-na är fyllda - är det motiverat att också bestämmelserna om när fiskeförbuderna ska börja gälla (39 och 41 §) också utfärdas genom förordning av statsrådet.

***Ställningstagande***

Grundlagsutskottet anser

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot 69 § 2mom. beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 16 oktober 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd  
vordf. Anu Urpalainen /saml  
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd  
Tuija Brax /gröna  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /saml  
Kimmo Kivelä /saf  
Elina Lepomäki /saml

Markus Lohi /cent  
Elisabeth Naucclér /sv  
Tom Packalén /saf  
Vesa-Matti Saarakkala /saf  
Kimmo Sasi /saml  
Harry Wallin /sd  
ers. Simo Rundgren /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.