

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 27/1997 rd

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

#### *Till Jord- och skogsbruksutskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 7 oktober 1997 proposition 143/1997 rd med förslag till lag om ändring av lagen om fiske till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall ge utlåtande om ärendet till jord- och skogsbruksutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- överinspektör Harri Dahlström, jord- och skogsbruksministeriet

- lagstiftningsrådet Marja Ekroos, justitieministeriet
- ordförande Pekka Aikio och juristsekreterare Heikki J. Hyvärinen, samedelegationen
- biträdande professor Pertti Eilavaara
- professor Mikael Hidén
- professor Antero Jyränki
- professor Ilkka Saraviita.

Därtill har utskottet fått skriftliga utlåtanden från biträdande professor Matti Pellonpää och professor Pekka Vihervuori. Utlåtandena har lagts till utskottets handlingar.

### PROPOSITIONEN

Den föreslagna ändringen innebär att lagen om fiske från 1982 också kommer att gälla Enontekis, Enare och Utsjoki kommuner. Inom dessa kommuner tillämpas fortfarande lagen om fiske från 1951.

Propositionen hänger samman med budgetpropositionen för 1998.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft vid ingången av 1998.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen måste den föreslagna lagen bedömas utifrån bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. I detta sammanhang är 12 § reger-

ingsformen om egendomsskyddet och 14 § 3 mom. om samerna som urfolk av betydelse. I propositionen anses att den föreslagna ändringen inte äventyrar egendomsskyddet för någon och inte heller begränsar möjligheten att utnyttja rättigheter i anknytning till äganderätten eller att bedriva fiske med anknytning till urfolkskulturen. Trots att regeringen finner att lagförslaget kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver anser den det dock önskvärt att utlåtande i ärendet inhämtas av grundlagsutskottet.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Motivering*

#### *Förslagets konstitutionella betydelse*

Konstitutionellt sett är förslaget att upphäva 129 § 4 mom. av konstitutionell betydelse. Därigenom kommer lagen om fiske från 1982 att börja tillämpas på Enare, Enontekis och Utsjoki kommuner. Likaså är den anknytande ändringen av 12 § angående kommuninvånarnas fiskerätt av konstitutionell betydelse. De föreslagna ändringarna har en konstitutionell betydelse i och med att grundlagsutskottet i olika sammanhang (GrUU 7/1978 rd, 5/1981 rd och 30/1993 rd) har ansett att ortsbor utan markegendom i de tre kommunerna har sådan rätt till fiske som åtnjuter grundlagsfäst egendomsskydd.

I utlåtandet från 1978 behandlade utskottet ett lagförslag som gällde fiske i de tre nordligaste kommunerna och ansåg då att förslaget innebar att ”den traditionella rätt till fiske för obesuttna invånare, vilka får en betydande del av sin utkomst av naturnäringsvar, närmast personer hörande till samebefolkningen — vilken rätt bör anses såsom en förmån med förmögenhetsvärde och inbegripas i regeringsformens egendomsskydd — inskränks i det att fiskerätten blir beroende av tillstånd och avgiftsbelagd.” Utskottet företrädde åsikten att lagförslaget måste behandlas i grundlagsordning.

Utlåtandet från 1981 gällde den proposition som ledde till lagen om fiske från 1982. Grundlagsutskottet påpekade då att det är skäl att utan dröjsmål utreda fiskefrågorna i kommunerna i norr. Därefter föreslog lag- och ekonomiutskottet att den dåvarande fiskelagstiftningen, lagen om fiske från 1951, alltså skulle gälla temporärt inom de berörda områdena (LeUB 18/1981 rd). Lag- och ekonomiutskottets förslag togs in i 129 § 4 mom. i den nya lagen om fiske.

Utlåtandet från 1993 gäller en proposition, där det bland annat föreslogs att 129 § 4 mom. i lagen om fiske från 1982 skulle upphävas. Utskottet ansåg då att förslaget måste behandlas i den ordning som 67 § riksdagsordningen föreskriver. Utskottet framhöll också, framför allt med hänvisning till Internationella arbetsorgani-

sationens konvention nr 169 från 1989 om urfolk, att en sådan ändring inte bör göras ens i grundlagsordning.

Efter utlåtandena har den konstitutionellt viktiga ändringen genomförts att samerna med stöd av 14 § 3 mom. regeringsformen angående grundläggande fri- och rättigheter, som ändrades i samband med reformen 1995, i sin egenskap av urfolk har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

#### *Konstitutionell bedömning*

En utvidgning av tillämpningsområdet för lagen om fiske från 1982 medför att den allmänna fiskerätten också kommer att gälla i Enontekis, Enare och Utsjoki kommuner. Den nya allmänna fiskerätten betyder att var och en har rätt att meta och pilka utan avgift och att bedriva handredskapsfiske utifrån en länsbestämd spinnfiskeavgift. Fiske enligt den allmänna fiskerätten är förbjudet i forsar och strömdrag i lax- eller sikförande vattendrag, där fiskerimyndigheten har förbjudit fiske eller där fiske med stöd av någon annan bestämmelse är förbjudet. Kriterier för begränsningen av fiskerätten ingår i 11 § lagen om fiske.

I och med att tillämpningsområdet för lagen från 1982 också utsträcks till de tre nordligaste kommunerna förenhetligas lagstiftningen. Detta kan sägas vara i linje med principerna i 5 § regeringsformen men också med rättssäkerhetsaspekterna. Den generella konstitutionella frågan i anknytning till det utvidgade tillämpningsområdet gäller den allmänna fiskerättens karaktär av restriktioner i rätten att utnyttja egendom. Med hänvisning till sin tidigare praxis anser utskottet att lagförslaget sett ur denna synvinkel kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 8/1996 rd och 5/1981 rd).

Sedan lagen från 1982 kom till har högsta domstolen slutfört den så kallade vattenrågången. Genom avgöranden av högsta domstolen har det slagits fast sådana rättigheter för vattenområden som anknyter till äganderätten till marken, det vill säga hänför sig till enskilda lägenheter. Det är ett juridiskt faktum att staten genom dessa lagakraftvunna avgöranden har befunnits vara

den största ägaren till vattenområdena i de berörda regionerna. Propositionen bygger på detta faktum.

Föreslagna 12 § 1 mom. innebär att den lokala befolkningen i de tre nordligaste kommunerna bibehåller sin på gammal praxis baserade rätt till avgiftsfritt fiske på vattenområden ägda av staten. Enligt utskottets uppfattning uppfyller denna lagstiftningsåtgärd de krav som genom urminnes hävd och omfattande utnyttjanderätt återförs till egendomsskyddet och som utskottet i sina tidigare ställningstaganden har uppmärksammat bland de obesuttnas traditionella rättigheter. Av den anledningen kan förslaget enligt utskottets mening godkännas också med hänsyn till 5 § regeringsformen. Vad beträffar samernas ställning särskilt med hänsyn till 14 § 3 mom. regeringsformen har utskottet noterat att fiske av tradition har ingått i samernas livsstil utan begränsningar relaterade till bostadsorten. Därför finner utskottet det nödvändigt att förtydliga slutet av 12 § 1 mom. i det hänseendet att rätten inte får bindas enbart till bostadskommunen utan skall gälla i alla de tre kommunerna längst i norr så länge kraven på bostadsort uppfylls.

#### *Internationella fördrag*

Propositionen måste också bedömas med hänsyn till de internationella fördrag som Finland har ingått och som kan spela en roll för samebefolkningens rättigheter. Bland dessa fördrag märks Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (FördrS 19/1990), Förenta nationernas internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976), Europarådets ramavtal om minoriteter, som träder i kraft den 1 februari 1998, och Internationella arbetsorganisationens konvention nr 169 från 1989 om urfolk.

*Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter* innefattar inga bestämmelser om minoriteters rättigheter. Europeiska kommissionen för mänskliga rättigheter har visserligen ansett att minoritetskulturer och minoriteters livsstil kan höra under artikel 8 om rätt att åtnjuta respekt för privatlivet. Längre än detta principiella ställningstagande har det inte kommit.

*Konventionen om medborgerliga och politiska*

*rättigheter* reglerar minoriteters rättigheter i artikel 27. Mot bland annat bakgrunden av kommittén för de mänskliga rättigheterna, som utövar kontroll över konventionen, kan man sluta sig till att samernas rätt att utöva fiske ingår i deras minoritetskultur. Den föreslagna ändringen kan inte tolkas så att den utgör ett hinder för fiske baserad på samekulturen i den meningen att lagförslaget strider mot artikel 27. I detta sammanhang hänvisar utskottet till 12 § i lagförslaget. Paragrafen utgår från att personer med stadigvarande bostad i de tre kommunerna har rätt att få fiskelov avgiftsfritt.

*Ramkonventionen om skydd av nationella minoriteter* är formulerad så att det framgår att bestämmelserna avser rättigheter för personer som tillhör en minoritet och inte kollektiva rättigheter för minoriteter. Enligt artikel 3.2 får personer som tillhör nationella minoriteter utöva de rättigheter och åtnjuta de friheter som härrör från konventionen såväl enskilt som i gemenskap med andra. Även om fiske skulle anses höra till samekulturen också i den mening som avses i ramkonventionen, är det på grund av konventionsskyldigheternas allmänna karaktär knappast sannolikt att lagförslaget uppfattas strida mot konventionen. Ramkonventionen övervakas genom en rapporteringsmekanism och rapporteringen kommer sannolikt att notera hur konventionsstaterna har uppnått de generella målen med konventionen. Utvärderingen kunde till exempel bygga på ILO:s konvention nr 169 om urfolk.

Artikel 14.1 i *konvention nr 169 om urfolk och stamfolk i självstyrande länder* har troligen varit den främsta orsaken till att Finland inte har ratificerat den. Enligt bestämmelsen skall de berörda folkens äganderätt och besittningsrätt till den mark de traditionellt innehar erkännas. Därutöver skall åtgärder vidtas i lämpliga fall för att skydda de berörda folkens rätt att utnyttja mark, som inte uteslutande innehas av dem, men till vilken de traditionellt haft tillträde för sitt livsuppehälle och sin traditionella verksamhet.

Propositionen tar inte upp frågor om äganderätten. Den avser bland annat att fastställa att personer som bor stadigvarande i Enontekis, Enare eller Utsjoki under vissa förutsättningar har rätt att avgiftsfritt få tillstånd att bedriva

fiske på vattenområden som tillhör staten. Förslaget gäller inte samerna som grupp utan invånarna i nämnda kommuner i allmänhet. Dessutom krävs det att invånarna bedriver yrkesfiske, husbehovsfiske eller någon naturnäring. Dessa extra krav har enligt utskottet den karaktären att de gäller framför allt samerna. Av den anledningen kan propositionen sägas delvis säkerställa samernas rätt att använda dessa vattenområden.

### *Utlåtande*

På grundval av det ovanstående anför grundlagsutskottet vördsamt

*att lagförslaget kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver.*

Åbo den 18 november 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml  
vordf. Johannes Koskinen /sd  
medl. Esko Helle /vänst  
Gunnar Jansson /sv  
Marjut Kaarilahti /saml  
Juha Korkeaola /cent  
Valto Koski /sd  
Heikki Koskinen /saml  
Jorma Kukkonen /sd

Osmo Kurola /saml  
Johannes Leppänen /cent  
Jukka Mikkola /sd  
Paavo Nikula /gröna  
Riitta Prusti /sd  
Veijo Puhjo /vgr  
Maija-Liisa Veteläinen /cent  
suppl. Jouko Jääskeläinen /kf.