

# Totalreform av lagen om fiske – arbetsgruppens delbetänkande

Helsingfors 2010

# Totalreform av lagen om fiske – arbetsgruppens delbetänkande

Helsingfors 2010

## TILL JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIET

Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte en arbetsgrupp den 25 november 2008 med uppgift att utreda revideringsbehoven i lagen om fiske och utarbeta en proposition till ny lag om fiske. I arbetsgruppens mandat ingick att ge ett delbetänkande om de olika reformalternativen och om andra eventuellt uppkommande principfrågor senast den 31 december 2009.

Arbetsgruppen och de olika sektionerna har kartlagt och analyserat nuläget under hela 2009. I delbetänkandet ligger fokus särskilt på problemområdena i den nuvarande lagstiftningen och de främsta utmaningarna för reformen. Betänkandet innehåller preliminära reformförslag rörande finansieringen och tillsynen samt förslag på hur näringarnas verksamhetsförutsättningar kan förbättras. Hittills har inte alla medlemmar i arbetsgruppen godkänt delbetänkandets innehåll – synpunkterna är tills vidare preliminära. Alla de utredningar som uppdraget innehåller kunde inte genomföras i tid före delbetänkandet. Till delbetänkande har fogats en avvikande åsikt.

När delbetänkandet nu är klart överlämnar vi det högaktningsfullt åt jord- och skogsbruksministeriet och fortsätter med vårt arbete enligt mandatet.

Helsingfors, den 12 januari 2010

å arbetsgruppens vägnar

  
överdirektör Pentti Lähteenoja  
ordförande för arbetsgruppen

## Innehåll

1	Totalreform av lagen om fiske: bakgrund.....	5
1.1	Inledning av reformen och arbetssätt.....	5
1.2	Arbetet i de beredande organen.....	6
1.3	Rapporter med anknytning till projektet.....	7
2	Nulägesbeskrivning och -analys.....	9
2.1	Nuläget för fisket i Finland.....	9
2.1.1	Konsumtionen av fisk i Finland.....	9
2.1.2	Fritidsfiske.....	10
2.1.3	Fisketurism.....	13
2.1.4	Yrkesfiske.....	13
2.1.5	Åtkomst till fiskresurserna för yrkesfiskare och turistfiskare.....	17
2.2	Fiskbestånden – nuläge och vård.....	18
2.2.1	Allmänt om fiskbestånden.....	18
2.2.2	Vandringsfiskar.....	20
2.2.3	Vård av fiskbestånden.....	20
2.3	Aktörer inom fiskerihushållningen.....	22
2.3.1	Delägarlag.....	22
2.3.2	Fiskeområden.....	23
2.3.3	Regionförvaltningsmyndigheten.....	24
2.3.4	Styrkor och svagheter i det nuvarande förvaltningssystemet.....	24
2.4	Angående definitionen av yrkesfiske.....	26
2.5	Gällande avgifts- och finansieringssystem för fiskerihushållningen.....	28
2.5.1	Beskrivning av systemet.....	28
2.5.2	Problem med finansierings- och avgiftssystemet.....	30
2.5.3	Reformmålen med tanke på finansieringssystemet.....	32
2.6	Fiskeövervakningen.....	33
2.6.1	Fiskeövervakningens nuläge och problem.....	33
2.6.2	Reformmålen för fiskeövervakningen.....	34
3.7	Beaktande av den ändrade kontexten kring regleringen.....	36
3.7.1	Betydande verkningar av grundlagen.....	36
3.7.2	Annan nationell lagstiftning som tangerar lagen om fiske.....	39
3.7.3	Övernationell rätt.....	39
3	Reformalternativ.....	41
3.1	Mål för lagen om fiske.....	41
3.2	Verkställande av uppgifter baserade på lagen om fiske.....	43
3.3	Definitionen av yrkesfiske.....	43
3.4	Fiskerinäringarnas tillgång till fiskresurserna.....	45
3.5	Ordnande av finansiering.....	47
3.6	Ordnande av fiskeövervakningen.....	49
4	Fortsatt arbete.....	50
5	Sammanfattning.....	50

# 1 Totalreform av lagen om fiske: bakgrund

## 1.1 Inledning av reformen och arbetssätt

Beslutet att genomföra en totalreform av lagen om fiske ingår i regeringsprogrammet för Matti Vanhanens andra regering. Utgångspunkterna för reformen enligt regeringsprogrammet är behovet att beakta dagens situation i fråga om vandringsfiskar och behovet att trygga förutsättningarna för yrkesfisket. En arbetsgrupp tillsattes med uppgift att reda ut revideringsbehoven i den nuvarande lagen om fiske (286/1982) samt utarbeta en proposition till en ny lag. Arbetsgruppen uppmanades dessutom att sätta särskild fokus på:

- att systemet för reglering av fiske är klart och kostnadseffekterna rimliga;
- behovet att se över bestämmelserna i fiskelagen till följd av förändringarna i samhället och grundlagen;
- det nyaste inom internationell fiskeri- och miljö rätt samt Europeiska gemenskapens lagstiftning och styrsystem;
- nationella bestämmelser som tangerar fiskerihushållningen;
- att verksamhetsbetingelserna för fiskerinäringar tryggas;
- att verksamhetsbetingelserna för fritidsfiske tryggas;
- att fiskbestånden utnyttjas på ett hållbart sätt;
- helheten i fråga om vandringsfiskar;
- att förvaltningen av fiskevatten ordnas;
- att det skapas klarhet i de olika aktörernas uppgifter och att deras rättigheter och skyldigheter definieras;
- att beslutsprocessen är öppen (transparent) och informationen tillräcklig;
- att fiskerihushållningens finansieringssystem görs klarare och revideras samt att verksamhetsbetingelserna och utvecklingsåtgärderna inom sektorn tryggas;
- att tillsynen ordnas och dess verksamhetsbetingelser tryggas.

Projektet införlivades i den lagstiftningsplan som ingår i regeringens strategidokument och som genomförs inom åtgärdsprogrammet för en bättre reglering. Utöver de ovanstående målen var utgångspunkten för beredningsarbetet även de lagstiftningspolitiska åtgärder som fastställs i regeringens strategidokument, bl.a. att öka transparensen i lagberedningen och att skapa fler möjligheter för intressegrupper att delta. Arbetsorganisationen lades upp så att beredningen av propositionen till en ny lag om fiske sköts av fyra sektioner som lyder under en arbetsgrupp med bred representation. Det representerade samhällsspektret i den beredande organisationen är exceptionellt brett: i de beredande organen arbetar sammanlagt ca 70 personer från olika samhällssektorer. Organisationen omfattar experter från fiskeriorganisationer, naturvårdssektorn, fiskeområden, vattenägare, forskningsinstitut, ministerier och den regionala fiskeriförvaltningen.

Ett startseminarium hölls den 27 november 2008 i Ständerhuset. För att säkra att alla intresse- och målgrupper har möjlighet att påverka projektet i ett tillräckligt tidigt skede har man även ordnat regionala samråd. Det första samrådet ordnades den 27 och 28 augusti

2009 i Pello. Under detta samråd behandlades särskilt frågan med vandringsfiskar. I början av 2010 ordnas ett samråd i Åbo med tonvikt på yrkesfiske och ett seminarium i Östra Finland om fiske i inlandsvatten. Ministeriets tjänstemän har dessutom hållit presentationer om reformen vid olika evenemang.

För att uppfylla kravet om transparens har en egen webbsida upprättats för projektet ([www.mmm.fi/fiskelagen](http://www.mmm.fi/fiskelagen)). På webbsidan publiceras protokoll från de beredande organen, presentationer från mötena och annat bakgrundsmaterial. På sidan finns även en länk via vilken det går att skicka synpunkter åt lagberedarna per e-post. Jord- och skogsbruksministeriet inhämtade också synpunkter rörande revideringsbehoven i lagen innan de beredande organen tillsattes (MMM begäran om utlåtande, den 3 april 2008). Ministeriet fick över 50 utlåtanden från olika aktörer och dessa togs i beaktande när mandatet upprättades. En promemoria över utlåtandena har överlämnats åt de beredande organen och lagts upp på webbsidan.

## **1.2 Arbetet i de beredande organen**

De beredande organen inledde sitt arbete i januari 2009. Arbetsgruppen har sammanträtt 9 gånger, sektionen för fiskerätt 11 gånger, näringssektionen 11 gånger, finansieringssektionen 8 gånger och övervakningssektionen 16 gånger.

**Arbetsgruppen** har behandlat den nya lagens mål och struktur, behoven av särskilda utredningar och de särskilda socioekonomiska aspekterna med laxfiske. Vidare har arbetsgruppen behandlat uppskissade förslag från sektionerna rörande organiseringen och finansieringen av fiskerihushållningen samt hur fiskerinäringarnas fiskemöjligheter kan förbättras. Arbetsgruppen har även behandlat en rad särskilda ändringar som ska göras i fiskelagen före totalreformen, såsom till exempel förslaget från övervakningssektionens styrelse om en ändring av bestämmelserna om fiskeövervakare.

**Sektionen för fiskerätt** har som uppgift att ta fram ett förslag på revidering av bestämmelserna om fiskerätt, förvaltning av fiskevatten och reglering av fisket samt bestämmelserna om Tana älv med tillflöden. Sektionens uppgift är bred och juridiskt utmanande, och den har många kontaktytor med de övriga sektionernas arbete (vad som ska finansieras, vad som ska övervakas, näringarnas rättigheter och skyldigheter). Sektionen för fiskerätt har behandlat lagens struktur och mål, rätten till fiske, uppdragen i fiskelagen och hur de är kategoriserade, alternativa organisationsmodeller för fiskerihushållningen, problemen med ett regleringssystem som bygger på fångstenheter, inrättandet av större ägarenheter i vattenområdena och behovet av definitioner i lagen om fiske.

**Finansieringssektionen** har arbetat fram olika alternativa modeller för finansieringen av fiskerihushållningen. I en nulägesanalys har sektionen behandlat de huvudsakliga finansieringssystemen inom fiskerihushållningen samt insamlingen av medel och hur medlen används. Vidare har avdelningen diskuterat det aktuella finansieringssystemets mål, grundläggande uppgifter, smidighet och problem, t.ex. den låga motivationen att betala avgifterna och bestraffningen för underlåtenhet att betala. I jämförelsesyfte har sektionen bekantat sig med en rad andra statliga betalningssystem: skogsvårdsavgiften, viltvårdsavgiften och systemet med statlig stöd åt fiskerinäringen.

**Övervakningssektionen** har som uppgift att ta fram förslag till en revidering av bestämmelserna i fiskelagen om övervakning av fiske och straffpåföljder så att de stämmer överens med grundlagen. Vidare ska sektionen ta fram ett förslag till nya bestämmelser om övervakning och straffpåföljder med beaktande av EU-bestämmelserna om övervakning av fiske. Övervakningssektionens mandat är uppdelat i två etapper. Den 29 september 2009 lämnade sektionen ett förslag till regeringens proposition om revidering av lagen om fiske, i enlighet med mandatet för den första etappen. Förslaget lämnades i form av en mellanrapport (MMM 2009:11). Förslaget är avsett som en partiell interimistisk reform av den gällande fiskelagen vars syfte är särskilt att uppfylla det brådskande behovet att se över bestämmelserna om fiskeövervakare. Utlåtanden om förslaget inhämtades under november 2009. Enligt planerna ska förslaget föreläggas riksdagen under våren 2010.

**Näringssektionen** tar fram förslag till bestämmelser i fiskelagen som anknyter till fiskerinäringsar (yrkesfiske, vattenbruk, fiskförädling, handel med fiskprodukter, fisketurism). Sektionen har presenterat nyckeltal för yrkesfisket och analyserat problemen i den nuvarande lagstiftningen ur yrkesfiskets och fisketurismens synvinkel. Andra frågor som behandlats i sektionen är en revidering av definitionen av yrkesfiskare, alternativen för en revidering av systemet med fångstkvoter och olika alternativ för hur yrkesfiskare och fiskeguider kan få bättre tillträde till privatägda vattenområden i näringsutövningssyfte. Enligt en preliminär bedömning anser sektionen att det inte är nödvändigt att införa bestämmelser i fiskelagen om vattenbruk, fiskförädling och handel med fiskprodukter eftersom regleringsbehoven på dessa områden i huvudsak berör annan lagstiftning.

Vid sidan om de officiella beredningsorganen har ett inofficiellt utskott skapats för att samordna arbetet. Utskottet består av arbetsgruppens och sektionernas ordföranden och sekreterare.

### ***1.3 Rapporter med anknytning till projektet***

I februari 2009 färdigställdes en grundläggande analys av reformen av fiskelagstiftningen (Kalastuslainsäädännön uudistamisen peruskartoitus). Analysen, som är utarbetad av JM Minna Mättö under ledning av professor Erkki J. Hollo, går in på förändringarna i fiskelagens juridiska regleringskontext. Docenten i statsförfattningsrätt JD Pekka Länsineva har på hösten 2009 gjort en kortfattad studie av hur bestämmelserna om grundläggande rättigheter i grundlagen relaterar till vattenägarens förfoganderätt.

Förutom dessa färdigställda rapporter utarbetas som bäst en jämförande rapport om fiskerilagstiftningen i olika länder under ledning av professor Erkki J. Hollo. De jämförda länderna är Sverige, Danmark, Norge, Estland, Skottland och Kanada. Syftet med rapporten är att samla idéer och influenser som kan användas i den nya lagen om fiske. Rapporten, som blir klar i slutet av januari 2010, kan dessutom utnyttjas i beskrivningen av nuläget i regeringens proposition.

JL Juha Joonas undersöker olika specialfrågor som gäller fisket i Övre Lappland. Undersökningen är främst fokuserad på att klargöra innebörden av så kallad fiskerätt på särskilda grunder, nyttjanderätt över fiskevatten oberoende av markägo och fiskerätt i gränsvattendrag (Tana älv med tillflöden). Vidare är syftet att utreda fiskerätten i naturskyddsområden, naturnäringsarnas fiskerätt och skoltarnas fiskerätt inom

skoltområden. Målet är att de viktigaste frågorna ska vara avklarade senast i slutet av mars 2010.

Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet (VFFI) sammanställer en rapport om vilken roll fisket spelar i dagens samhälle och i framtiden. Rapporten kommer bl.a. att innehålla en omvärldsanalys för den nya fiskelagen och en analys av hur de förändringar som skett samt de förändringar som förutspås kommer att påverka omvärlden, fiskbestånden och fiskeintressena. I rapporten ingår även en bedömning av utvecklingsmöjligheterna inom fritidsfisket och fisketurismen som ingår i bedömningen av förändringarna i fiskerihushållningen. Rapporten blir klar i slutet av mars 2010.

VFFI har också undersökt hur effektivt systemet med fiskevårdsavgifter är. I rapporten analyseras vilken betydelse de olika finansiella stöden inom fiskerihushållningen har – ägaresättningarna som finansieras med fiskevårdsavgifter, verksamhetsstödet för fiskeområden, bidragen från organisationer och de skönmässigt beviljade projektbidragen. Rapporten blir klar i början av 2010.

VFFI har i samarbete med institutionen för ekonomi vid Jyväskylän yliopisto sammanställt en rapport vars syfte är att ge jämförbara data om de ekonomiska konsekvenserna av yrkesfiske och fritidsfiske av lax. Rapporten blev klar i april 2009 och har behandlats i arbetsgruppen.

En rapport över de juridiska aspekterna kring kvotsystemet har beställts från Institutet för internationell ekonomisk rätt (KATTI) vid Helsingfors universitet. Rapporten blir klar inom 2009.

För Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation r.f. har ministeriet satt upp resultatmålet att organisationen under 2009 ska sammanställa en rapport om befintliga och nya metoder och anordningar för fritidsfiske som inte är upptagna i lagen om fiske eller som förorsakar tolkningsproblem. Rapporten ska dessutom innehålla en beskrivning av fiskeredskap i utvecklingsstadiet och fiskeredskap som används i andra länder så att de ska kunna beaktas i lagreformen. Rapporten blir klar inom 2009.

Som resultatmål för Centriförbundet för Fiskerihushållning r.f. år 2009 har ministeriet bl.a. definierat en kartläggning av de olika beslut som styr fisket på ett fiskeområde, en insjö eller ett på annat vis sammanhängande fiskevatten. Kartläggningen ska täcka alla områden i Finland. Besluten kan vara beslut om ordnande av fiske, minimimått eller fredningsperioder eller andra bestämmelser som måste iakttas av fiskarna och övervakas av fiskeövervakarna, och som utfärdas av ministeriet, TE-centralerna, fiskelagen, fiskeområdet eller andra behöriga instanser. Själva kartläggningen utförs av medlemsorganisationerna och Centriförbundet sammanställer en översikt på basis av deras rapporter.

De rapporter som har färdigställts finns på webbsidan för lagreformen.



## 2 Nulägesbeskrivning och -analys

### 2.1 Nuläget för fisket i Finland

#### 2.1.1 Konsumtionen av fisk i Finland

Konsumtionen av fisk i Finland är omkring 16 kg per person i filévikt. Den totala konsumtionen av fisk har ökat men andelen inhemska fisk har minskat. Det råder enighet om att fisk är hälsosamt och många anser att fisk är en mångsidig råvara. I storkök består en ökande andel av matportionerna av fisk och fiskkonsumtionen har ökat med 30 procent på tio år. Tillväxten gäller dock fisk och fiskprodukter som är importerade – konsumtionen av inhemska fiskarter har inte ökat. T.ex. i skolor, på arbetsplatser, på sjukhus osv. serveras strömming mer och mer sällan.

De faktorer som styr köpbesluten när det gäller fisk är leveranssäkerhet, fiskart och tillgång på lämpliga produkter. Kostråden har fått ett något större inflytande. Enligt rekommendationerna ska man äta varierat med fisk minst två gånger i veckan. Största delen av den inhemska fisk som konsumeras i Finland härstammar från fritidsfiske.

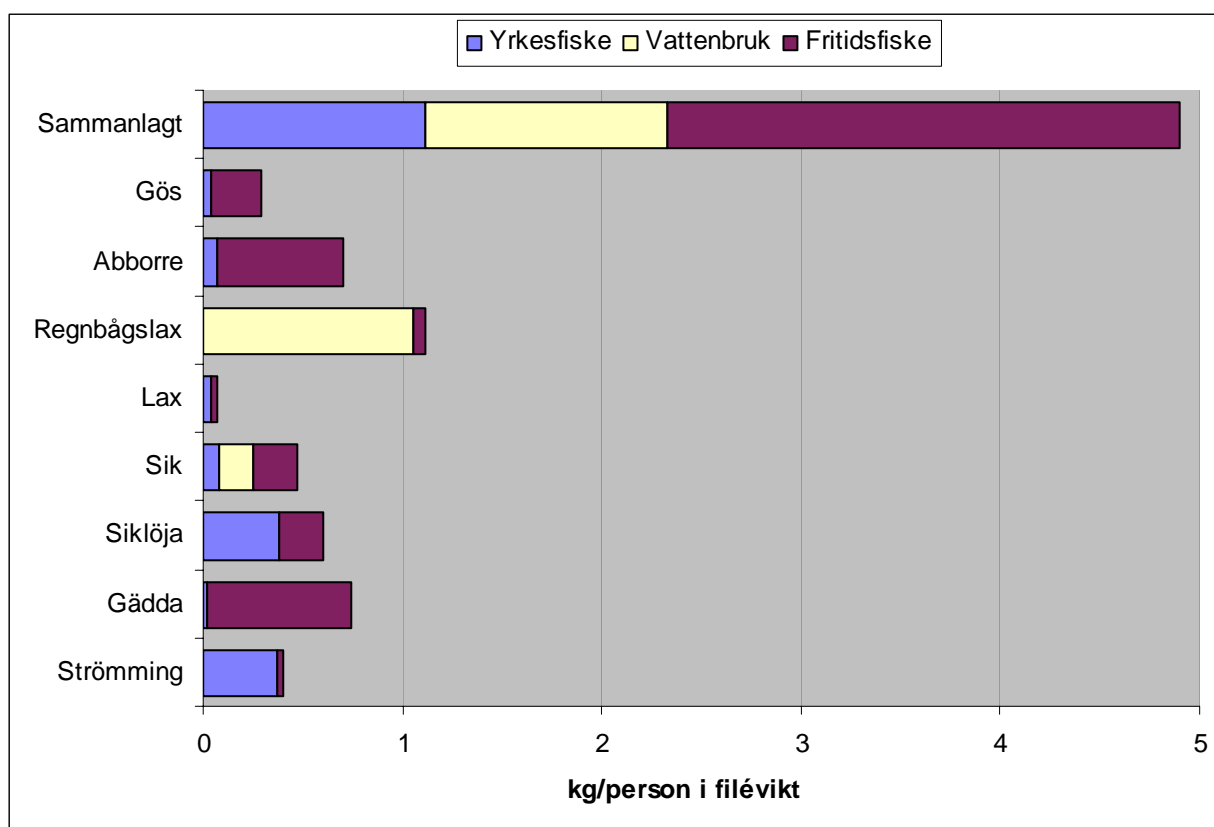


Bild 1. Konsumtion av inhemska fisk i Finland 2007 (kg/person, filévikt) enligt art och ursprung.

## 2.1.2 Fritidsfiske

Antalet fritidsfiskare har på senaste tid etablerat sig vid ca 1,8 miljoner. Över en tredjedel av dem är kvinnor. En sjättedel av fritidsfiskarna räknar fisket som viktig eller viktigast av alla hobbyer. Metspö och kastspö är de vanligaste fiskeredskapen. Ett annat redskap som hör det finländska fritidsfisket till och som är rätt så vanligt är nät. Fiske med katsa/mjärde/ryssja, trollingfiske och flugfiske har ökat mest medan fiske med nät har blivit något ovanligare. Räknat i dagar enligt typen av fångstredskap är nät, katsa, metspö och kastspö de redskap som har använts mest – antalet registrerade fiskedagar för varje redskap är mellan 5 och 8 miljoner dagar per år.

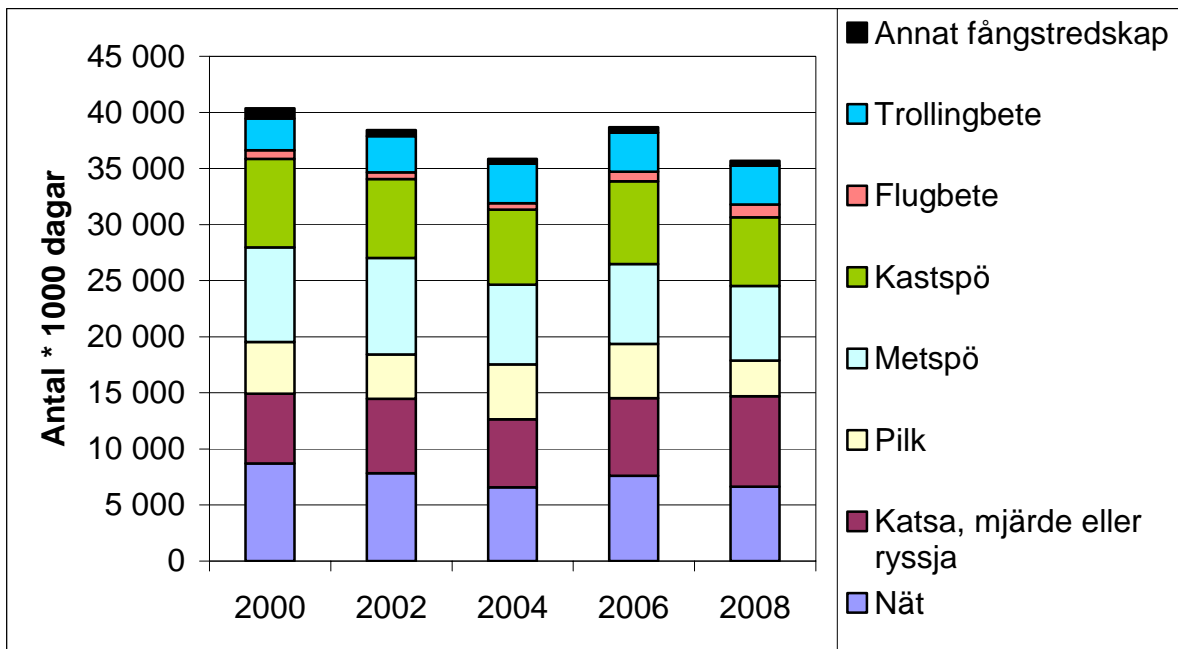


Bild 2. Fritidsfiske i inlandsvatten räknat i dagar (1000 dagar), per fiskeområde och enligt typen av fångstredskap, 2008.

Inom fritidsfisket i Finland pågår en allt klarare övergång från husbehovsfiske till fritidsfiske. För de flesta fritidsfiskarna idag är närheten till naturen, upplevelserna och avkopplingen de viktigaste skälen att fiska. För många är dock själva fångsten fortfarande viktig, särskilt för äldre fiskare.

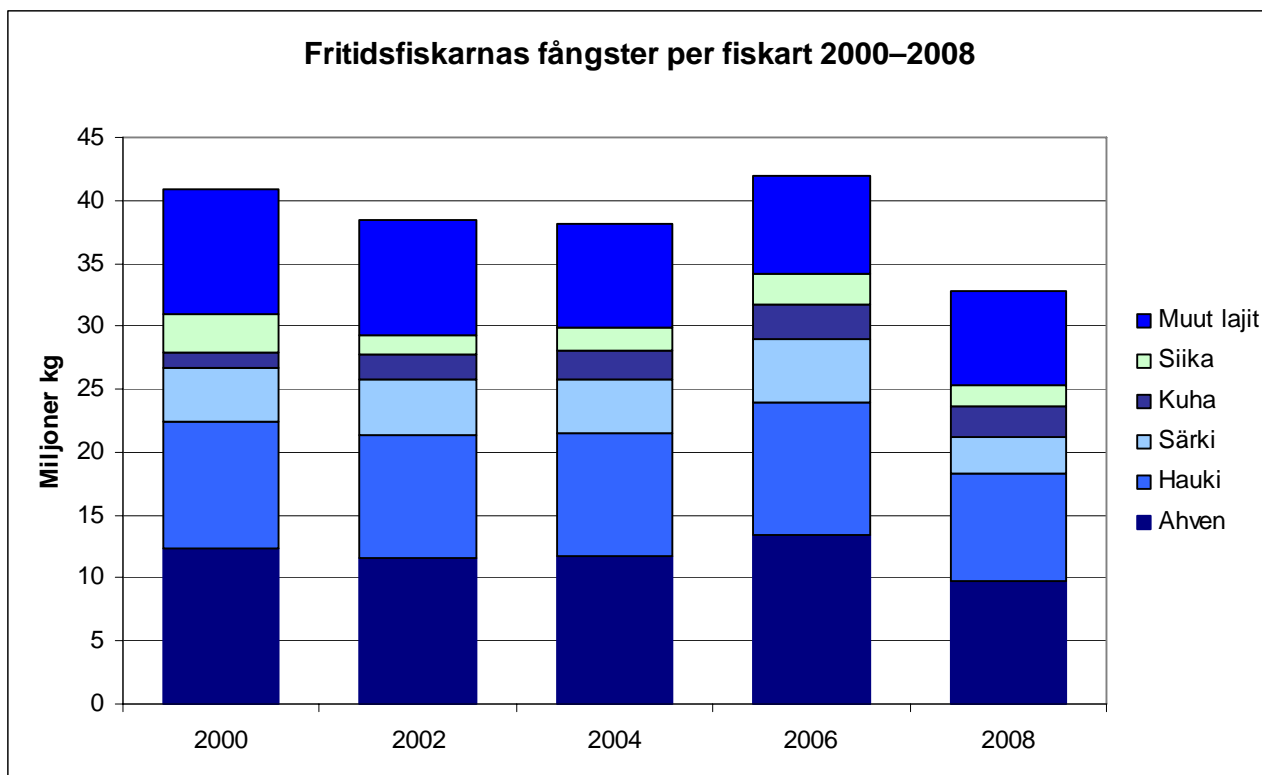


Bild 3. Fritidsfiskarnas fångster per fiskart 2000–2008.

Muut lajit	Andra arter
Siika	Sik
Kuha	Gös
Särki	Mört
Hauki	Gädda
Ahven	Abborre

Den fångst som fritidsfiskare får kommer i huvudsak från fiskbestånd som förökar sig naturligt. Bland vandringsfiskarna finns det flera utplanterade arter som är viktiga inom fritidsfisket. På en lyckad fisketur är gädda och abborre är de viktigaste fångsterna. De följs av öring, gös, lax och sik. De flesta fritidsfiskare fiskar mest i närheten av sommarstugan eller hemmet.

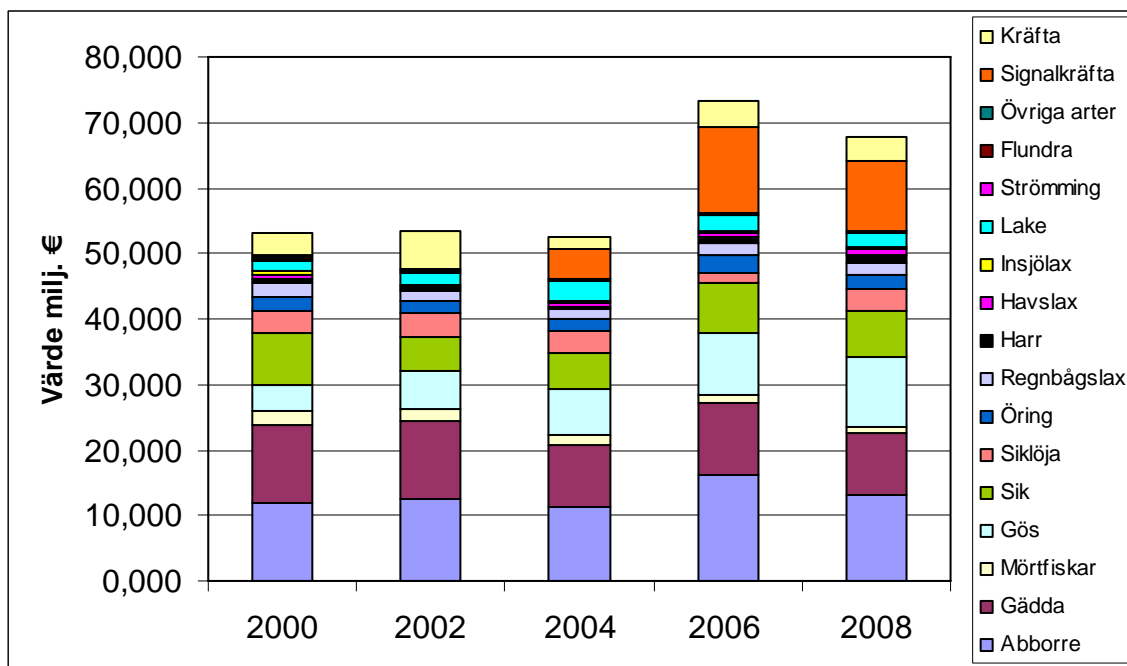


Bild 4. Ekonomiskt värde för fångsterna inom fritidsfisket (€) 2000–2008. Fångstens värde är räknat på basis av de genomsnittliga priser som betalas åt yrkesfiskare. Värdet för fångsten av kräfta och signalkräfta är hopräknat fram till 2002. Prisuppgifterna för kräfta har hämtats från partiförsäljare och gäller den värdefulla delen av fångsten, dvs. den som är klassad som matkräfta.

De flesta får sina första fiskeerfarenheter i barndomen och fiskeintresset väcks oftast hemma eller bland vänner. Om man inte har fiskat som barn är det osannolikt att man börjar fiska på fritiden i vuxen ålder. Umgänget med vänner, fiskeklubbar och fiskeföreningar är viktiga faktorer för hur fiskeintresset utvecklas och fördjupas. Kurser och föreningar kan vara ett viktigt sätt att få information och kunskap om man ska lära sig en ny fiskemetod såsom t.ex. flugfiske. För att hitta information vänder sig unga och vuxna fiskare till andra fiskare samt till fiske- och vildmarkstidningar, radio, tv och Internet. De största orsakerna till att man inte fiskar är brist på tid eller brist på intresse. Fritidsfiske är en odiskutabel del av vår kultur och har tills vidare inte ifrågasatts etiskt av djuraktivisterna.

Antalet fritidsfiskare i Finland har hållits högt men man förutspår att antalet kommer att minska till följd av den allt snabbare urbaniseringen. På 2000-talet har antalet fiskare sjunkit något, från ca två miljoner till ca 1,8 miljoner personer. Fritidsfiskarna utgör fortfarande den största hobbygruppen som har intresse för och följer med vattenmiljöerna och miljöskyddet i dessa. Fritidsfisket har stor betydelse inte bara för enskilda individer utan också för samhället. Det värde som fritidsfiskaren får består inte bara av fångsten och det ekonomiska värdet denna ger utan också av välbefinnande, något som inte är lätt att mäta i pengar. Något som däremot enkelt kan mätas ekonomiskt är de inkomster som fiskare genererar för näringslivet bl.a. när de köper båtar, fiskeredskap, resor eller restaurang- och logitjänster.

Det finns knappt med forskningsrön om fritidsfiskets ekonomiska betydelse. Fritidsfiskarnas fiskekostnader uppgick till totalt 206 miljoner euro år 1999 (det beräknade antalet fritidsfiskare var 1 390 000) och ca 150 euro om året per fiskare. När man räknar den totala kostnaden för 1,8 miljoner fiskare är resultatet 270 miljoner euro; efter justeringen av valutavärdet blir summan 300 miljoner euro år 2008.

Fritidsfiske kallas för husbehovsfiske när fångsten har betydelse för matförsörjningen i hushållet. Husbehovsfisket har minskat under de senaste decennierna. För somliga fiskare är dock den egna matförsörjningen fortfarande ett viktigt skäl till att de fiskar.

### 2.1.3 Fisketurism

Fisketurismen i Finland har utvecklats kraftigt under de senaste 10 åren. Vid sidan av de traditionella fiskeri- och turistföretagen finns nu en helt ny yrkesgrupp, fiskeguiderna, som arbetar i samverkan med hotell- och turistföretagarna i landsbygden. Turistfiskeföretagen har ett brett utbud av fiskeformer och -metoder. Efterfrågan är störst för spöfisketurer med guide.

Under 2007 fanns det 1 108 företag för fisketurism i Fastlandsfinland och sysselsättningen inom fisketurismen motsvarade 510 årsverken. Turistfiskeföretagen hade ca 210 000 kunder varav en fjärdedel var utlänningar. Största delen av företagen var små. Den totala affärsomsättningen i branschen var 18,6 miljoner euro. Största delen av omsättningen (85 procent) uppstod hos företag som tjänade minst 15 000 euro om året på fisketurism. Affärsomsättningen med anknytning till fisketurism byggde bl.a. på försäljning av licenser, uthyrning av båtar och försäljning av inkvarterings-, restaurang- och programtjänster.

### 2.1.4 Yrkesfiske

#### *Allmänt*

Antalet yrkesfiskare har varit på väg neråt under en längre tid. Enligt registret över yrkesfiskare fanns det 2 165 yrkesfiskare som arbetade i havsvatten i början av 2009. För 664 av dessa stod fisket för minst 30 procent av inkomsterna. I inlandsvatten fanns det 562 fiskare varav 260 fick minst 30 procent av sin inkomst från fisket. Enligt registret över fiskefartyg fanns det totalt i havsområdet 3 163 registrerade fiskebåtar i början av 2008. Av dessa var 118 båtar 12 meter långa eller längre. Största delen av båtarna över 12 meter var trålare som fiskade strömming, skarpsill och torsk. Trålarna har blivit färre men deras individuella fiskekapacitet växer hela tiden eftersom fartygen byts ut mot större fartyg. Inom det småskaliga kustfisket går utvecklingen mot fartyg med större motoreffekt.

Att antalet yrkesfiskare håller på att minska beror å ena sidan på att fiskarna åldras och för få unga fiskare rekryteras i deras ställe, och å andra sidan på att det har blivit svårare att klara sig i branschen. Den låga rekryteringen beror delvis på att andra branscher är attraktivare och unga människor flyttar till städerna för att studera. Utvecklingen har alltså följt de allmänna trenderna i fråga om primärproduktion och åldrande befolkning, dock ännu kraftigare än i andra sektorer.

Trots att fiskarena blir färre har totalfångsterna inom yrkesfisket till havs hållits på den etablerade nivån, dvs. drygt 100 miljoner kilo. Fluktuationerna i totalfångsterna har i huvudsak berott på variationerna i fångsten av strömming och skarpsill. Inom det övriga fisket har både fångsten och värdet för totalfångsten minskat under de senaste åren. Under 2008 gick fångsten inom yrkesfisket till havs upp till 112 000 ton och ett värde på 23 miljoner euro.

Utbudet av inhemsk fisk i livsmedelsaffärerna är tillräckligt endast under den huvudsakliga fiskesäsongen. Detaljhandeln kompletteras med importerad och odlad fisk. Andelen inhemsk fisk i den totala konsumtionen av fisk avsedd för människor har minskat från 50 till ca 30 procent på tio år. Samtidigt har konsumtionen av fisk ökat vilket har lett till att importen av utländsk fiskråvara har vuxit kraftigt. Under 2008 importerades 65 miljoner kilo fisk till Finland för livsmedelsändamål. Enligt fiskhandeln är den dåliga tillgången orsaken till att andelen inhemsk fisk har minskat. Andra faktorer som spelar in är att konsumtionsvanorna har förändrats och att det finns ett jämnt utbud av utländsk fisk till lågt pris.

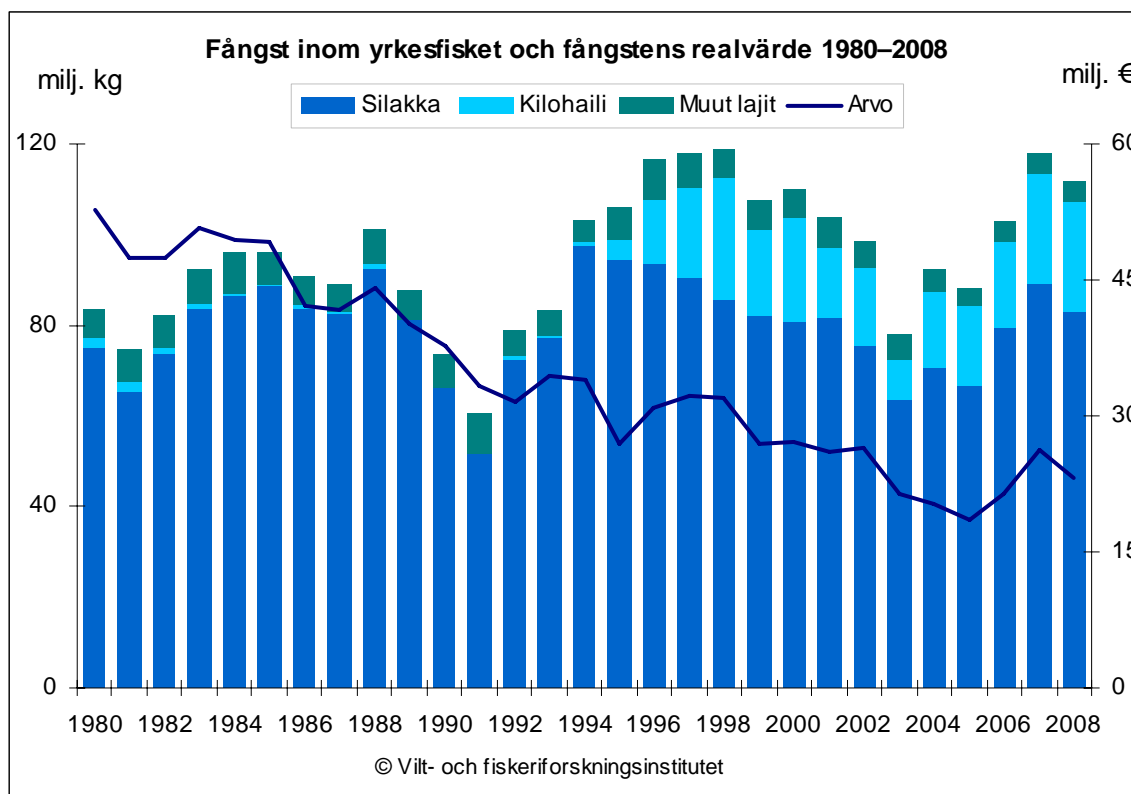


Bild 5. Fångster inom yrkesfisket till havs och fångstens värde 1980–2008. Fångstens värde anges enligt prisnivån 2008, justerat enligt konsumentprisindexet.

Silakka	Strömming
Kilohaili	Skarpsill
Muut lajit	Övriga arter
Arvo	Värde

### Kustfiske i havsområden

Fångsterna inom yrkesfisket vid kusten har minskat under en längre tid. Detta beror bl.a. på att det finns färre och färre fiskare och på att det har skett förändringar i fiskstammarna. Under de senaste fem åren har till och med gösfångsterna, som länge var rikliga, krympt. En väsentlig orsak till detta anses vara att sälstammen har vuxit sig stark vilket har försvårat fisket med ryssjor och nät vid kusten. Under 2009 ser utvecklingen likadan ut för fångsten av abborre, som länge har hållits på god nivå. Den kraftiga tillväxten i stammen av storskarv på senaste år utgör en viktig delfaktor som tillsammans med gråsälen och andra faktorer som påverkar fiskbestånden bildar ett hot för yrkesfisket vid kusten. Vidare

har lönsamheten i fisket försämrats i vissa kustområden på grund av restriktioner, särskilt restriktionerna för laxfiske i Bottniska viken.

Inom kustfisket har man varit tvungen att ersätta traditionella metoder (ryssjor, fiskfällor och nät) med metoder som skyddar bättre mot sälskador. I Sverige har man t.ex. tagit fram en storryssja som tål sälangrepp och som har gjort det möjligt att fortsätta fiska lax och sik med ryssja. Man har även utvecklat en pontonryssja för fångst av fjällfisk (PushUp-ryssjan). EU-medfinansierat stöd har beviljats för köp av sälsäkra och selektiva fångstredskap samt för utveckling av redskapen och för annat utvecklingsarbete som hänger samman med bekämpning av sälskador. Framtagningen av sälsäkra ryssjor har dock inte helt och hållet löst problemet. Den växande sälstammen är fortfarande ett väsentligt problem för yrkesfiskarna i och med att sälarna försvårar fisket och påverkar fiskarnas beteenden och fiskestammarna.

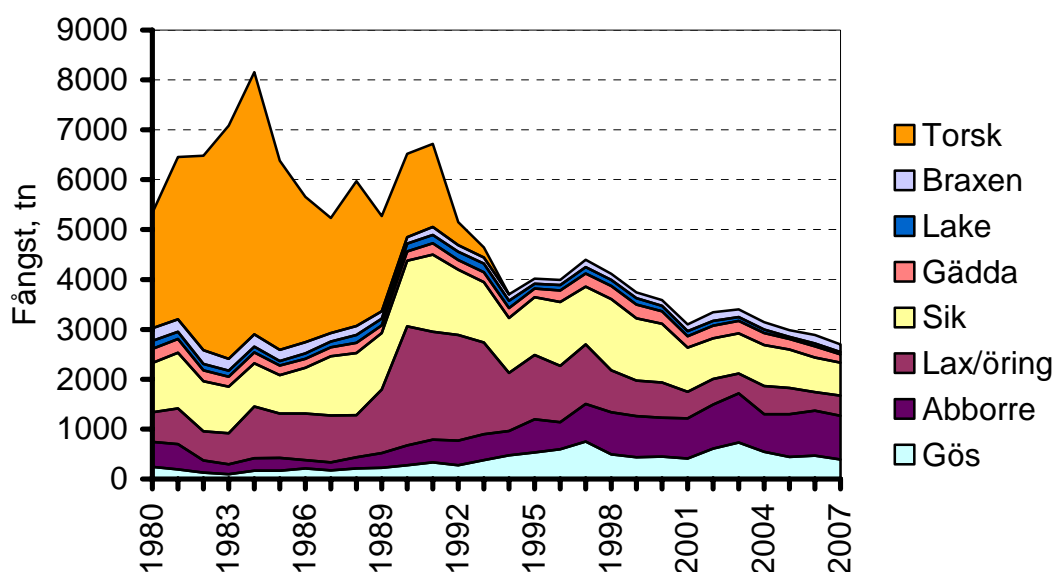


Bild 6. Yrkesfiskarnas fångstmängder vid kusten 1980–2007.

### *Fiske i inlandsvatten*

Yrkesfisket i inlandsvatten har inte drabbats av en liknande brytning. Antalet yrkesfiskare i huvudsyssla har i praktiken stabiliserat sig på 2000-talet. Siklöja är den viktigaste fångstarten för yrkesfiskare i inlandsvatten. Variationerna i stammarnas storlek reflekteras i fångstmängderna. Under 2006 gick fångsten inom yrkesfisket i inlandsvatten upp till 4 500 ton och fångstens värde till 6,3 miljoner euro. De växande bestånden av signalkräfta är en viktig inkomstkälla i vissa områden.

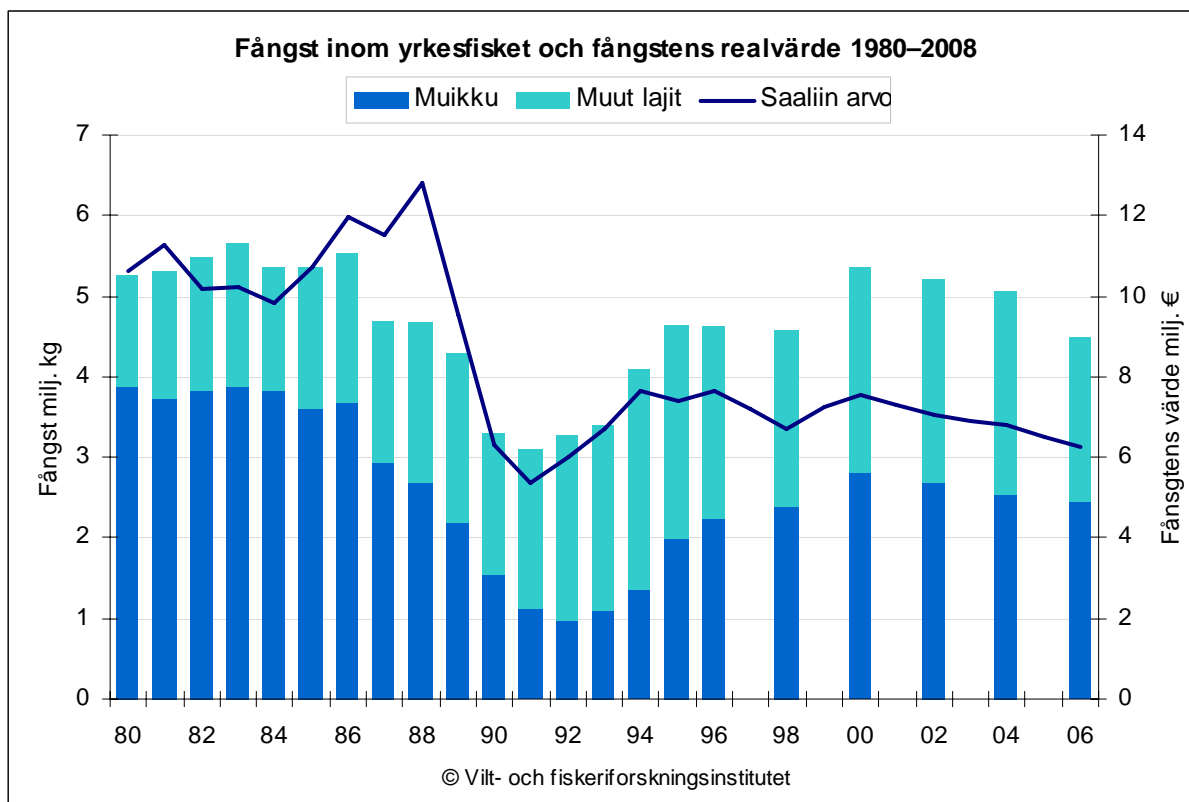


Bild 7. Fångster inom yrkesfisket i inlandsvatten och fångstens realvärde 1980–2006.

Muikku           Siklöja  
 Muut lajit       Övriga arter  
 Saaliin arvo    Fångstens värde

### *Understöddande av yrkesfisket*

Europeiska fiskerifonden (EFF) beviljar stöd för investerings- och utvecklingsprojekt med anknytning till företagsverksamhet inom fiskerihushållning under programperioden 2007–2013. Stöd beviljas för utvecklingsinsatser inom yrkesfiske, vattenbruk, fiskförädling och handel med fiskprodukter. Syftet är framför allt att skapa bättre förutsättningar för en effektiv och naturskonsam företagsverksamhet inom fiskerisektorn som motsvarar konsumenternas och marknadens förväntningar. I budgetpropositionen 2010 anvisas 17,316 miljoner euro, varav den nationella andelen är 8,357 miljoner euro, för förbättring av marknadsföringen och den strukturella politiken inom näringsfiskesektorn. I den nationella andelen ingår ett individuellt tillskott på 3 miljoner euro som ingår i statens återhämtningsplan. Detta belopp dras av stödet under den resterande programperioden. Vidare understöds näringsfisket nationellt med 1,5 miljoner euro. De ovannämnda anslagen används också för att finansiera fiskförädling, partihandel med fiskprodukter och vattenbruk – endast en del går till yrkesfisket.

Yrkesfiskare kan få EFF-stöd för investeringsprojekt som anknyter till arbets säkerhet eller hygien och för utveckling av företagsverksamheten. Stöd kan inte beviljas för köp av fiskebåtar och när det gäller investeringar i fångstredskap är möjligheterna att få stöd mycket begränsade. I praktiken kan stöd endast beviljas när målet för investeringen är att skydda fångsten och redskapet mot säl. Endast yrkesfiskare i huvudsyssla kan få investeringsstöd.



Andra understödsformer är stöd till utveckling av fiskehamnar och till allmänna utvecklingsprojekt, t.ex. utbildningsprojekt. Yrkesfiskare kan inte få pris- eller produktionsstöd.

Sedan 2008 får yrkesfiskare i havsområden stöd för skador orsakade av säl. Med hjälp av stödet försöker man ge yrkesfiskarna bättre förutsättningar att fortsätta med näringsverksamheten trots de problem som sälarna vållar. Stödet för sälskador är en tillfällig lösning. Stödbeloppet sjunker varje år och systemet läggs ner senast 2015.

Under 2008 fick yrkesfiskarna sammanlagt närmare två miljoner euro i investeringsstöd och stöd för skador orsakade av säl.

Enligt lagen om accis på flytande bränslen är bränsle accisfritt för alla fartyg som inte är privata nöjesbåtar. Befrielsen från accis fungerar via återbäringar av accisen på ansökan av rörelseidkare. Bränslet för fiskebåtar är accisfritt i den utsträckning fartyget används för yrkesfiske och förutsatt att den person som använder båten har fiske som huvudsyssla. Under 2007 utbetalades sammanlagt 300 000 euro i accisåterbäringar åt yrkesfiskare på basis av ca 700 ansökningar.

Staten deltar i kostnaderna för fiskeriförsäkringarna i havsområdet. Systemet med fiskeriförsäkringar bygger på lagen om fiskeriförsäkringsföreningar (331/1958). I en fiskeriförsäkring är försäkringsgivaren en fiskeriförsäkringsförening och försäkringstagaren en fiskare i Europeiska samarbetsområdet samt dennes företag. Föreningarna får statligt stöd för vissa skadeersättningar. Kostnaderna för staten uppgår till omkring en miljon euro om året.

## **2.1.5 Åtkomst till fiskresurserna för yrkesfiskare och turistfiskare**

En av de största utmaningarna inom fiskesektorn idag är att få fiskerättigheter och tillgång till fiskevatten för yrkesfisket och fisketurismen. I privata fiskevatten har man rätt att utöva yrkesfiske eller fisketurism på basis av delägo av vattenområde, hyrd fiskelicens, tillstånd från vattenägaren eller en kombination av dessa. I vissa fall har försäljningen av licenser delvis eller helt och hållet flyttats från enskilda vattenägare eller fiskelaget till fiskeområdet genom en utredning enligt 64 § i fiskelagen, eller genom avtal.

Det har varit problematiskt att få fiskerättigheter både i inlandsvatten och på kusten, särskilt i Skärgårdshavet och i Finska viken. Roten till problemet är att ägarförhållandena i privata vatten är så splittrade. I Bottenhavet och Bottniska viken ligger de allmänna fiskevattnen nära kustlinjen vilket har underlättat fisket för yrkesfiskarna. I privata vatten leder systemet med individuella hyresavtal med små vattenägare till att det ofta blir omöjligt att skapa ett område som är tillräckligt stort och sammanhängande för att näringsfisket ska vara lönsamt. Till följd av detta blir det svårt för fiskarna att planera långsiktigt och göra investeringar. Det är inte heller alltid möjligt för fiskarna att följa fiskens migrationer under året. Situationen idag är särskilt svår för nya yrkesfiskare och fiskeguider.

Flera olika projekt har genomförts på olika håll i Finland för att ge yrkesfiskare bättre tillgång till lämpliga fiskevatten. Erfarenheterna från projekten visar att för att licenssystemet ska fungera måste det finnas en tillit mellan yrkesfiskare och vattenägare.

Detta har visat sig vara en mycket svår fråga som kräver ett långsiktigt arbete samt information om fiskstammarna och om hur de påverkas av fisket.

Inom fisketurismen är sannolikt också fördomar och brist på information faktorer som gör det svårt att få fiskerättigheter. Vissa vattenägare är rädda för att fiskstammarna ska lida och störningarna öka i och med fisketurismen. Våren 2006 tog Centralförbundet för Fiskerihushållning fram en avtalsmodell för uthyrning av vattenområden för fisketurism. Avtalsmodellen har emellertid inte gjort det lättare för turistfiskeföretagen att få licenser.

Tvisterna om yrkesfiskarnas fiskerättigheter har lett till många rättsmål. I de fall som behandlats av landsbygdsnäringsnämnden och av högsta förvaltningsdomstolen har tvisterna handlat om enhetsmängderna för totalfångster enligt delägarlagets stadgar och i synnerhet de enhetsvärden som gäller för fångstrestriktioner inom yrkesfisket, såsom t.ex. trålar. Andra frågor som behandlats är fångstrestriktioner fastställda av ett fiskeområde, rekommendationer i planerna för nyttjande och vård, beviljandet av yrkesfiskelicenser i allmänna vatten av fiskeområdet och huruvida fiskeområdena kan uppmana fiskelag att hyra ut vattenområden för yrkesfiske.

Det viktigaste rättsfallet för fiskeguiderna är högsta domstolens förhandsavgörande av den 11 juni 2006 (HD:2006:70) där domstolen har tolkat 8 § i lagen om fiske så att handredskapsfiske som bedrivs av tre personer i sällskap av en fiskeguide utgör en anordnad tillställning som motsvarar en fisketävling, och att fiskeguiden därför borde ha skaffat licens från innehavaren av fiskerätten. Jord- och skogsbruksministeriet har tagit fram ett förslag på en ändring av fiskelagen enligt vilken fiskeguider skulle få nyttja både avgiftsfri och avgiftsbelagd allmän fiskerätt.

En fråga som kan bli ett växande problem är annat nyttjande av vattenområden. Det kan nämligen göra att vattenområdena blir splittrade, utesluta fiske på vissa områden eller t.ex. påverka fiskens lekområden (grustag, vindmöllor, osv.). I Finland når planläggningen i vanliga fall inte ut på vattenområden och diskussionen om planläggningen i vatten är relativt ny.

## **2.2 Fiskbestånden – nuläge och vård**

### **2.2.1 Allmänt om fiskbestånden**

Största delen av de arter som fiskas i finska vatten har rätt så rikliga bestånd. Bestånden av strömming och skarpsill i havsområdet är stora och bestånden av torsk- och flundra håller på att återhämta sig. Vid kusten och i inlandsvatten är bestånden av abborre, gös, siklöja, gädda, lake och sik vanliga men deras storlek varierar på olika håll till följd av bättre eller sämre miljöförhållanden och också enligt det varierande trycket från fisket. Bestånden av gös och abborre varierar enligt hur ofta det uppstår stora årskullar till följd av högre temperaturer och enligt hur dessa får växa. Bestånden av siklöja i inlandsvatten är medelstora. I många viktiga siklöjevatten är bestånden till och med för stora vilket leder till att fiskarnas medelstorlek blir mindre. Vid Finska vikens kust, i Skärgårdshavet och i vissa inlandsvatten har mörtstammarna, som leker på våren, vuxit kraftigt. Mört utsätts sällan för kraftigt fiske och på många håll har man därför genomfört ett intensivt stamreglerande fiske för att hålla mörtstammarna under kontroll.

Enligt den senaste hotbedömningen över finska fiskarter på hösten 2009 är insjölaxen, havsöringen, havsharren och Saimenrödingen ytterst utrotningshotade. Insjölaxen i Saimen är i dagens läge helt beroende av utplantering. I Hiitolanjoki förökar sig insjölaxen däremot naturligt både på den ryska och den finska sidan. De naturliga bestånden av havsöring är små och fångsten är nästan helt och hållet beroende av utplantering. Bestånden av havslekande harr har krympt och bestånden av flodlekande havsharr har försvunnit. Som ytterst utrotningshotade fiskarter klassificeras insjööring söder om polcirkeln och självreproducerande vandringssik. De naturliga bestånden av ål är ytterst utrotningshotade i hela Europa, Finland medräknat.

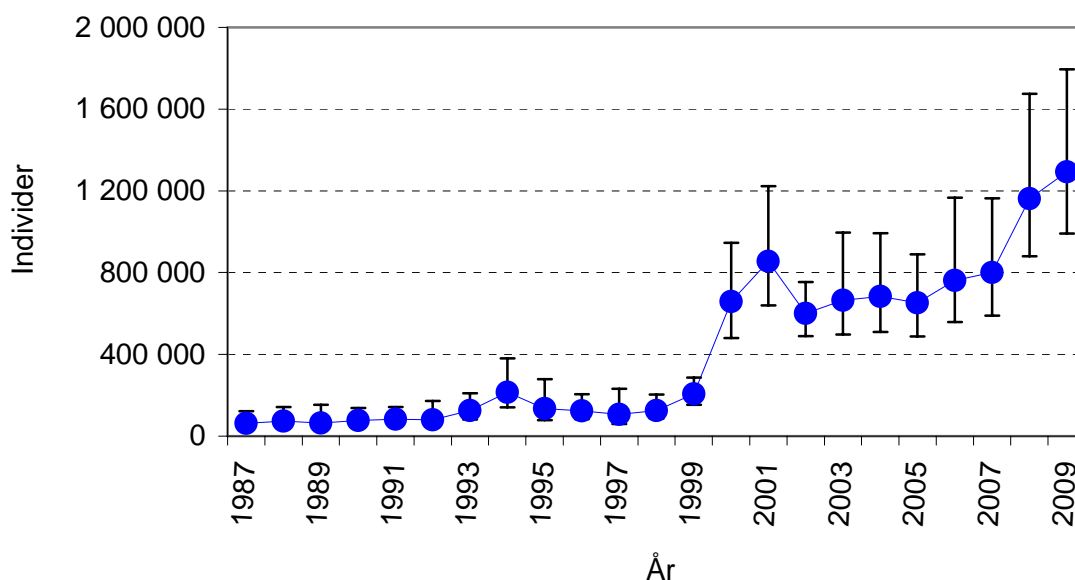


Bild 8. Antal utvandrande smolt (utvandringsfärdiga ungar) av Tornedalslax 1987–2009.

Laxstammarna i de floder som mynnar ut i Östersjön och Arktiska oceanen har vuxit avsevärt under 2000-talet och har därför flyttats ner till kategorin utrotningshotade i hotbedömningen. De övriga arterna i kategorin utrotningshotade i vårt land är kustlekande sik, planktonsik och nissöga. Fiskarter som klassificerats som hänsynskrävande är harren i Södra Finlands inlandsvatten, de ursprungliga öringstammarna i insjövatten norr om polcirkeln, rödingen i Lappland, insjösiken, aspen och flodnejonögat. Bestånden av nejonöga i kustfloderna har allmänt krympt bl.a. på grund av byggverksamhet och vattenreglering i floderna, men de tål fortfarande fiske.

Den omfattande utplanteringen av fisk har på många håll haft en påtaglig effekt. Fiskbestånden har blivit mycket rikligare och möjligheterna till fiske har förbättrats. Utplanteringen har emellertid också påverkat den ursprungliga genetiska mångfalden i våra fiskstammar i omfattande grad. I många vattendrag har de ursprungliga sik- och gösbestånden försvunnit helt och hållet eller så har de ursprungliga och utplanterade fiskarna blandats dåligt till följd av dålig planering. För att säkerställa att den genetiska mångfald som återstår tryggas måste utplanteringsarna styras med mycket fastare grepp än hittills.

## 2.2.2 Vandringsfiskar

Många av våra bestånd av vandringsfisk är utarmade. Detta beror i huvudsak på negativa förändringar i fiskarnas livsmiljö samt på att de redan utarmade bestånden överfiskas. Vissa av våra största älvar med vandringsfisk, med undantag av Tana älv, Neidenälven, Torne älv och Simo älv, nyttjas för utvinning av vattenkraft. Av den totala vattenytan i våra inlandsvatten omfattas ca en tredjedel av reglering.

På grund av sitt breda levnadsområde är vandringsfiskar mer utsatta såväl för förändringar i livsmiljön som för kraftigt fiske jämfört med lokala fiskbestånd. För att utplantering av vandringsfisk ska lyckas måste miljöförhållandena i tillväxtområdena vara lämpliga och de utplanterade bestånden fiskas sparsamt. Det är alltså ytterst viktigt att miljöförhållandena förbättras och att fisket regleras på lämpligt sätt och i omfattande grad så att den naturliga fortplantningen förstärks och utplanteringarna lyckas så bra som möjligt.

Fiskarter med försvagad självreproduktion klarar på många håll inte av dagens fiske, som inte skiljer på olika fiskarter, fiskbestånd eller hur mycket de kan fiskas. Vandrande fiskbestånd rör sig över breda områden och kräver därför ett övergripande reglerings- och styrsystem som beaktar fiskens hela livscykel och det fisketryck bestånden utsätts för. En central aspekt med vandringsfisk är att fiskarna varje år rör sig genom snäva och avgränsade områden såsom t.ex. flodmynningar, sund, floder och andra smala vattendrag där fisket kan bli för intensivt. I dessa känsliga områden borde fisketrycket begränsas vid vissa tider så att beståndets fortplantning tryggas. Kärnproblemen med fiske som inte skiljer mellan arter och bestånd kan förekomma både inom yrkesfiske och i fritidsfiske, eftersom också fritidsfiskare använder effektiva fångstredskap som t.ex. nät och andra kvasiprofessionella redskap.

## 2.2.3 Vård av fiskbestånden

Med vård av fiskbestånd avses skydd och förbättring av fiskarnas livsmiljö, styrning av fisket, åtgärder för att bibehålla den genetiska mångfalden och utplantering av fisk. Den styrning som genomförs av olika aktörer inom ramen för lagen om fiske är central när det gäller att bevara självreproducerande fiskarter och fiskbestånd och se till att de nyttjas på ett hållbart sätt. Därtill har fiskeregleringen en avgörande betydelse för hur väl utplanteringar lyckas. Vattenbruk är en viktig lösning när det gäller att bevara fiskarter och -bestånd som utarmats till följd av miljöförändringar som orsakas av människan, och trygga deras mångfald tills förhållandena är de rätta för att de naturliga bestånden ska kunna återhämta sig.

Under 2007 planterades totalt ca 40 miljoner individer av fisk och kräfta i olika åldrar – nykläckta ungar borträknade – för ett värde på drygt 15 miljoner euro. Räknat enligt utplanteringarnas värde var de viktigaste arterna lax (uppskattningsvis 4,5 miljoner euro), sik (2,5 miljoner euro), öring (havsöring 1,8 miljoner euro, insjö- och bäcköring 1,6 miljoner euro) och gös (1,6 miljoner euro). Totalt utplanterades över 20 arter. Utplantering utförs i huvudsak av verksamhetsutövare som åläggs fiskutplantering på basis av vattenlagen samt av staten (VFFI), fiskelagen och fiskeområdena. Under 2000 utfördes 52 procent av utplanteringarna på basis av lagstadgad skyldighet. 16 procent finansierades av delägarlag, 13 procent utfördes med statliga utplanteringsmedel, 6 procent finansierades av fiskeområden, 3 procent genomfördes med medel för fiskevård och 2 procent finansierades av Forststyrelsen.

Tack vare utplanteringarna har bestånden av fisk och kräfta på många håll blivit avsevärt mycket större vilket har skapat bättre möjligheter för fiske och kräftfiske. Fångsten av bland annat lax, havsöring och havslekande vandringsik har i flera decennier till största del bestått av planterad fisk. Utan utplantering skulle också fångsterna av sik och öring i inlandsvatten vara betydligt mindre än idag. Av 2 250 insjöar med gös i Finland är bestånden utplanterade i 1 600. Den ursprungligen utplanterade signalkräftan har gjort att kräftfiske åter är möjligt i vatten som tidigare härjades av kronisk kräftpest, och signalkräftan är idag viktigare för kräftindustrin än den inhemska kräftan.

På vissa fronter har utplanteringsverksamheten inte motsvarat förväntningarna. Särskilt när det gäller lönsamheten har målen uppfyllts bara i några enstaka fall, trots att fångsterna har blivit större. Många vitaliserande utplanteringar har också lyckats dåligt eftersom de inte har fått stöd av en tillräcklig fiskereglering. Bl.a. det fleråriga arbete som gjorts för att vitalisera stammarna av utrotningshotad havsöring har till stor del varit fruktlöst på grund av överfisket i kust- och flodvatten.

Det är dessutom fullt möjligt att den dåligt genomförda utplanteringen har skadat fiskbestånden och fisket. I utplanteringarna har man exempelvis använt fiskstammar av samma art men från ett annat område vilket har äventyrat de ursprungliga stammarnas existens och genetiska mångfald på grund av bl.a. konkurrens och korsningar. Vidare har man fiskat för kraftigt för att de ursprungliga fiskstammarna ska klara sig.

#### Utplanteringsmängder per art 2003–2007. Källa: VFFI:s vattenbruksstatistik.

Art	Vanligaste ålder och storlek	Utplanterad mängd, 1000 individer				
		2003	2004	2005	2006	2007
Regnbågslax	2 år, > 200 g	188	250	275	267	327
Lax	2 år, 16–22 cm	2 793	2 515	3 013	2 533	3 014
Insjöslax	2 år, 16–22 cm	180	278	352	220	194
Insjö- och bäcköring	1–2 år, 6–25 cm	1 475	1 393	1 890	1 388	1 533
Havsöring	2 år, 16–25 cm	1 470	1 200	1 558	1 369	1 577
Rödingar	1–2 år, 6–20 cm	274	356	127	150	97
Sikar	1 sommar, 7–12 cm	20 220	19 280	20 340	18 550	19 452
Gös	1 sommar, 6–9 cm	10 069	10 104	10 757	11 908	9 448
Harr	1 sommar, 7–12 cm	1 124	1 956	1 506	874	1 433
Gädda	försommar, 4–6 cm	233	268	210	132	293
Mörtfiskar (asp m.fl.)	1 sommar, 6–9 g	1	9	65	16	0
Övriga (siklöja, lake m.fl.)	-	43	59	105	109	0
Kräfta och signalkräfta	-	72	82	92	65	69

## 2.3 Aktörer inom fiskerihushållningen

### 2.3.1 Delägarlag

Enligt lagen om fiske tillkommer rätten att fiska i regel vattenområdets ägare. Grunden till fiskerätt kan också vara ett hyreskontrakt, en lagstadgad allmän fiskerätt eller s.k. särskilda grunder. Fiskar som rör sig fritt i vattendrag är föremål utan ägare (*res nullius*) och är inte knutna till någon fastighet. Enda sättet att få ägorätt över fisk är att lägga beslag på den genom fångst. I fiskerätten ingår rätten att fånga de fiskar som finns i området, med ägorätt över fångsten, samt rätten att bestämma över det fiske som utövas i området. I fiskerätten ingår även skyldigheten att se efter fiskbeståndet.

När ett vattenområde ägs av flera delägare bildar dessa ett delägarlag (tidigare fiskelag). Medlemmarna i ett delägarlag är alltså personer som äger fastigheter med andel i ett samfällt område eller en särskild samfällid förmån. Delägarlagets omfattning bestäms alltså inte på funktionella utan på fastighetsbildningsjuridiska grunder. Delägarlaget förvaltar det gemensamt ägda vattenområdet i enlighet med lagen om samfälligheter (758/1989). Lagen innehåller bestämmelser om konstituering och förvaltning av delägarlag och om beslutsfattandet i delägarlag. Enligt lagen om samfälligheter kan delägarna bilda ett konstituerat delägarlag som fungerar enligt godkända stadgar eller så kan de fungera som icke-konstituerat delägarlag.

Ett delägarlag ska förvalta de *gemensamma förmåner* som tillhör delägarna av ett samfällt odelat fiskevatten. Delägarlaget ska sköta förvaltningen av det samfällda området samt alla övriga angelägenheter som gäller området eller förmånen. Delägarlagets uppgifter är i allmänhet privaträttsliga. Utöver detta är delägarlag genom lag förpliktade att vårda fiskbeståndet. Ett allmänt förbehåll till delägarlagets beslutsmyndighet är 28 § i lagen om samfälligheter som fastställer att delägarstämman inte får bevilja en delägare eller någon annan en uppenbart obefogad fördel på delägarnas eller delägarlagets bekostnad.

Ett delägarlag har som uppgift att ordna fisket och vården av fiskbeståndet i delägarlagets vatten i enlighet med de mål som sätts upp i 1 § i lagen om fiske. Enligt 62 § i lagen om fiske kan delägarlaget utfärda närmare föreskrifter om nyttjandet av den fiskerätt som tillkommer delägarna. Delägarlaget kan också bestämma att hyra ut fiskerätten eller en del av denna, i vilket fall enskilda delägars bestämmanderätt begränsas i motsvarande omfattning.

Uppgifter som har med ordnandet av fisket att göra ankommer på delägarlaget bara i den utsträckning som de inte omfattas av den regionala fiskeriförvaltningens eller myndigheternas behörighetsområde. Ett delägarlag kan enligt 64 § i lagen om fiske besluta att överföra uppgifter som gäller vården av fiskbeståndet eller ordnandet av fisket på fiskeområdet. Detta befriar dock inte delägarlaget från ansvaret att se till att målen i 1 § uppfylls.

Enskilda delägare har rätt att nyttja det samfällda området, med beaktande av dess användningsändamål, så länge de inte hindrar andra delägare från att nyttja det på motsvarande sätt. En delägare har exempelvis rätt att fiska i hela området inom ramen för sin egen fiskerätt, förutsatt att detta inte strider mot delägarlagets stadgar. En delägare kan också ge en annan person tillstånd, mot avgift eller avgiftsfritt, att använda sin fiskerätt inom det samfällda fiskevattnet utan att inhämta samtycke från de andra delägarna.

Delägare har rätt att föra självständig talan jämsides med delägarlaget när laget är part inför domstol eller annan myndighet.

I Finland finns ca 1 400 000 delägarfastigheter och 20 500 delägarlag. 70 procent av delägarlagen finns i inlandsvatten och mellan 80 och 90 procent av inlandsvattenytan förvaltas av delägarlag. Vidare finns det ca 14 400 vattenområden som ägs privat. De privatägda vattnens andel av den totala inlandsvattenytan är 5–10 procent. Staten äger ca 3 procent av inlandsvattnen. Vatten som ägs av delägarlag är ofta små: i havsområdet har ca 70 procent av alla delägarlagen en vattenyta på under 200 ha. I inlandsvatten har ca 80 procent av delägarlagen en vattenyta på under 1000 ha. En fjärdedel av alla delägarlag i Finland har ett vattenområde på under 50 ha.

### 2.3.2 Fiskeområden

Fiskeområdena i vårt land är inrättade genom lagen om fiske från 1983. Det fanns två viktiga skäl att inrätta fiskeområden. Först och främst ansåg man att det inte hade grundats tillräckligt många fiskevårdssammanslutningar, dvs. sammanslutningar av delägarlag och ägare av delade vatten, och att systemet därför inte uppfyllde sin funktion. Det andra skälet var den splittring som rådde i och med att vattnen var uppdelade på många ägare.

Fiskeområdena inrättades som organ som var oberoende av ägarförhållanden, kommunal indelning och annan administrativ indelning. Målet var att skapa sammanhängande fiskeriområden där fisket kunde ordnas enligt enhetliga principer. Det visade sig emellertid vara svårt att definiera fiskeområdena och man lyckades inte helt och hållet skapa sammanhängande fiskeriområden. Faktorer som spelade in i detta var bl.a. kommungränser och språkfrågor. Slutligen bildades dock över 200 fiskeområden.

Juridiskt sett har fiskeområdena en särskild ställning i och med att de är självstyrda, offentligrättsliga subjekt, dvs. offentligrättsliga föreningar. En väsentlig del av fiskeområdenas uppgifter består av lagstadgade offentliga förvaltningsuppgifter, bl.a. beslut om kollektivs och enskilda personers rättigheter, förmåner och skyldigheter, vilket innebär att de i princip utövar offentlig makt i likhet med myndigheter. Fiskeområdena bestämmer bl.a. om fisket i allmänna insjövatten. Enligt lagen om fiske kan fiskeområden med vissa förbehåll förbjuda fisket eller begränsa den allmänna fiskerätten, bestämma om maskvidden och förbjuda användningen av vissa fångstredskap, bestämma undre storleksgränser som avviker från förordningen om fiske samt inrätta och dra in fredningsområden. I vissa av de fiskeregleringsuppgifter som nämns ovan utfärdar fiskeområdena förpliktande och allmänt gällande rättsregler, dvs. de utövar normgivande befogenheter.

Andra väsentliga uppgifter som tillhör ett fiskeområde är att övervaka fisket och utarbeta en plan för nyttjande och vård med direktiv för vården av fiskbestånden och ordnandet av fisket i området. Medlemmarna i ett fiskeområde är delägarlagen och fiskerierorganisationerna och verksamheten bygger i stor utsträckning på lokalt talkoarbete. Personer med anknytning till orten känner till fiskbestånden, fisket, vattenkvaliteten, den fysiska geografin, personerna och traditionerna i närmiljön.

### **2.3.3 Regionförvaltningsmyndigheten**

Regionförvaltningsmyndigheten för fiskerihushållningen utvecklar fiskerihushållningen inom sitt verksamhetsområde och sköter i lagar och förordningar fastställda uppgifter med anknytning till fiskerihushållningen. Från och med början av 2010 fungerar de regionala närings-, trafik- och miljöcentralerna (ELY-centralerna) som regionförvaltningsmyndighet för fiskerihushållningen, som är underställd jord- och skogsbruksministeriet.

Distriktsförvaltningen för fiskerihushållningen grundades 1983 med stöd av gällande lag om fiske, då fiskeridistriktet baserade på den dåvarande länsindelningen inledde sin verksamhet. I början av 1993 sammanslogs fiskeridistriktet och landsbygdsdistriktet till landsbygdsnäringsdistrikt, och 1997 inledde arbetskrafts- och näringscentralerna (TE-centralerna; numera arbets- och näringscentralerna) sin verksamhet, som inkluderade regionförvaltningen för fiskerihushållningen fram till slutet av 2009.

Elva av de nuvarande femton TE-centralerna sköter uppgifter som hänför sig till regionförvaltningen för fiskerihushållningen och betjänar hela Finland med undantag av Åland. Fiskerihushållningens enheter vid TE-centralerna i Egentliga Finland, Tavastland, Österbotten och Kajanaland sköter uppgifter med anknytning till fiskerihushållningen också i andra landskap. ELY-centralerna kommer också att vara femton till antalet och ärenden med anknytning till fiskerihushållningen sköts vid elva av dessa centralers ansvarsområde för näringar, arbetskraft, kompetens och kultur. Till uppgifterna hör bl.a. allmän bevakning av fiskeriintresset, styrning av förvaltningen av fiskevattnen, utveckling av yrkesfisket, fritidsfisket och fisketurismen, fiskeriekonomisk restaurering av vattendrag, beslutande om tillstånd och förbud enligt lagen om fiske, uppgifter som hänför sig till fiskeriekonomiska förpliktelser, fördelning av anslagen för främjande av fiskerihushållningen och spöfiskeavgifter, finansiering för fiskerihushållningen samt övervakningsuppgifter enligt lagen om fiske och den europeiska gemensamma fiskeripolitiken.

### **2.3.4 Styrkor och svagheter i det nuvarande förvaltningssystemet**

En av styrkorna i det nuvarande förvaltningssystemet med anknytning till fisket kan anses vara strävan efter att tillämpa närhetsprincipen och involvera lokala aktörer. Den viktigaste utmaningen med tanke på utnyttjandet av fiskerättigheterna och fiskbestånden hänför sig till att lösa problemen som orsakas av de spridda vattenområdena, dvs. det splittrade vattenägandet och de till ytan små enskilt ägda vattenområdena.

Systemet med delägarlag för fiskerättigheterna upprättades med stöd av lagarna om fiske av år 1902 och 1951 som grund för förvaltningen av vattenområdena för att trygga de lokala markägarnas fiskerättigheter och deras skyldighet att vårda fiskbeståndet. Systemet har stått kvar som grund för förvaltningen av fiskevattnen medan det omgivande samhället har förändrats kraftigt. Delägarlagen har många fler delägare än tidigare. Största delen av delägarna bor i städer och alltså inte i vattenområdet som de äger. Beslutsfattandet inom flera av delägarlagen sköts ändå fortfarande kollektivt av lokala, ofta till åren komna, ägare och stöder sig på lokala sedvänjor och värden.

Delägarlagen har det mest betydande ansvaret för vården och nyttjandet av fiskevattnen med tanke på vattenarealen, men delägarlagens aktivitet är mycket varierande. Cirka hälften av delägarlagen är i praktiken överksamma, dvs. de har varken inkomster eller



utgifter, och deras intresse för att främja vården och nyttjandet av fiskevattnen är blygsamt. De överksamma delägarlagens andel av vår totala vattenareal är ändå liten.

På grund av att innehavet av vattenområden och fiskerättigheter är splittrat sköts vården och regleringen av fiskbestånden inte alltid på det ur biologisk synvinkel vettigaste sättet, dvs. så att fiskbeståndens naturliga gränser beaktas. Detta beror också delvis på att delägarlagens representanter betonar strävan efter att själva bestämma om fisket i de egna vattnen och möjligheten att trygga de lokala delägarnas fiskerättigheter. Det finns i alla fall också många välfungerande delägarlag, som är villiga att samarbeta med olika aktörer. Bland delägarlagen finns också vissa som är villiga att sammanslå de enskilt ägda vattenområdena till större helheter, och en del sammanslagningar har redan genomförts.

Den största svagheter som det nuvarande systemet för beslutsfattande möjliggör kan anses vara att regleringen av fisket består av många skikt och är brokig som ett lapptäcke, och därför inte är heltäckande. Systemets svaga punkter är att fiskeområdena är små och att man inte i lag kan ge fiskeområdena direkt rätt att bestämma om hur de vill ordna fisket och vården av fiskbestånden. Detta har lett till att regleringen inte är heltäckande. Fiskeområdesverksamheten har fungerat bra i en del av landet, medan problem har förekommit i verksamheten inom vissa områden. Med tanke på vården av fiskbestånden är besluten om reglering av fisket som fattats av fiskeområdena inte alltid ändamålsenliga, utan i värsta fall fattar de olika fiskeområdena inom ett vattenområde rakt motsatta beslut om regleringen i ärenden som direkt påverkar samma fiskbestånd. Normerna för regleringen som fiskeområdena har gett är dessutom problematiska med tanke på grundlagen.

Man har inte kunnat reglera fångstförsöken enligt typ av fångstredskap med hjälp av systemet för reglering av fisket som baserar sig på redskapsenheter. Befintliga forskningsdata utnyttjas inte tillräckligt väl då beslut om reglering fattas på gräsrotsnivå, dvs. beslut fattas ofta utan nödvändig expertis och resurser. Inom små fiskeområden är svaga ekonomiska resurser dessutom ett problem. Enligt en enkät som genomfördes 1999 bland fiskeområdena var mer än hälften av dem som besvarade enkäten av åsikten att splittringen i delägarlagens vattenområden och delägarlagens obetydliga aktivitet är till skada för fiskeområdets verksamhet. De knappa medlen som står till fiskeområdenas förfogande är också ett problem på många håll. Verksamhetsbidraget som betalas med de medel som inflyter genom fiskevårdsavgifterna har under de senaste åren uppgått till i genomsnitt cirka 6 200 euro per fiskeområde och denna summa utgör i genomsnitt 48 procent av fiskeområdenas totala inkomst. För merparten av fiskeområdena räcker verksamhetsbidraget inte till att täcka de lagstadgade funktionerna, utan 31–36 procent av dessa täcks med egna inkomster. Fiskeområdena ställer alltså betydande belopp av privata medel till exempelvis fiskevårdens och fiskeövervakningens förfogande.

Den nuvarande modellens svagheter konkretiseras särskilt i fråga om vandringsfiskar, eftersom inbördes helt motstridiga beslut om reglering kan inriktas på samma fiskbestånd. Myndigheterna har ingen möjlighet att ingripa i situationen om delägarlagen har ordnat fisket så att det inte är hållbart. Staten kan inte heller garantera att den kan genomföra sina förpliktelser i enlighet med internationella överenskommelser. Det är också svårt att övervaka många slags regler. Dessutom är det svårt att informera om dem och besvärligt för medborgarna att ta reda på reglerna.

Inom ramen för den nuvarande modellen sköts flera uppgifter, bl.a. fiskeövervakningen, av den medelbara offentliga förvaltningen (fiskeområdena) till stor del i form av talkoarbete.

Modellen möjliggör också bl.a. en rätt stor resurs för fiskeövervakning. På de håll där fiskeområdena fungerar är välfungerande utgör de ett slags "motor" för områdenas fiskerihushållning samt är samarbets- och diskussionsforum för aktörerna.

Den nuvarande modellen medför inom vissa områden stora problem för yrkesfiskare och turistfiskeföretagare. Dessa problem beskrivs i avsnitt 3.1.4.

## **2.4 Angående definitionen av yrkesfiske**

### *Innehållet i den nuvarande definitionen*

I 6 a § i lagen om fiske finns en definition av yrkesfiskare. Enligt definitionen avses med en yrkesfiskare en person som bedriver fiske och därav samt av förädling av fångsten får sin utkomst eller en väsentlig del av den. Inkomsterna som inflyter av fiske anses väsentliga då de uppgår till minst 30 procent av personens totalinkomster.

Till definitionen hänför sig ingen ensamrätt till att fiska i syfte att sälja fångsten till konsumenter eller handeln för någon enskild persongrupp. Det är inte fråga om tillstånd för näringsidkande, utan rätten i enlighet med 6 § 4 mom. att använda vissa fångstredskap inom det allmänna vattenområdet i havet och i Finlands ekonomiska zon.

I 6 a § 3 mom. i lagen om fiske utvidgas definitionen till att omfatta tillämpningen av bestämmelserna om skyldighet att anmäla fångsten och om reglering av fisket. Dessa skyldigheter samt rätten att använda fångstredskap avsedda för yrkesfiske inom det allmänna vattenområdet och i den ekonomiska zonen gäller också personer vilkas totalinkomster av fiske är mindre än 30 procent, men dock mer än 15 procent, trots att dessa personer inte är yrkesfiskare enligt lagrummets ordalydelse.

Skyldigheten att anmäla en fiskfångst regleras i EU-lagstiftningen för enskilda fiskefartyg. EU-bestämmelserna reglerar också i övrigt det kommersiella fisket på ett omfattande och detaljerat sätt. EU:s rättsakter ställer ändå inte upp några gränser för vem som får fiska kommersiellt, om bara fartyget som används för kommersiellt fiske är registrerat i fiskefartygsregistret i någon medlemsstat. EU-bestämmelserna reglerar endast fartyg som fiskar i havet. Ett fiskefartyg definieras som ett fartyg som är utrustat för att yrkesmässigt utnyttja levande akvatiska resurser. Det finns ingen definition av begreppet kommersiellt fiske.

Bestämmelser om yrkesfiskarregistret finns i jord- och skogsbruksministeriets beslut om register för fiskerinäringen 1575/1994. Då definitionen av yrkesfiskare behandlas bör också tas i beaktande **22 § i livsmedelslagen (23/2006), enligt vilken** en livsmedelsföretagare ska underrätta den kommunala myndigheten för livsmedelstillsyn om ett primärproduktionsställe och om den verksamhet som bedrivs där.

### *Problem med anknytning till den nuvarande definitionen*

Gruppen av fiskare som idkar fiske i syfte att sälja sin fångst trots att de inte är yrkesfiskare i enlighet med definitionen och inte får använda fångstredskap avsedda för yrkesfiske inom det allmänna vattenområdet i havet eller i den ekonomiska zonen (grupp 3), ställs utanför den nuvarande definitionen av yrkesfiskare. De har i alla fall rätt att använda dessa fångstredskap i privatägda vatten under samma förutsättningar som alla

andra fiskare. Dessa fiskares ställning på gränsen mellan yrkesfiskare och fritidsfiskare blir obestämd i regleringen av fisket enligt lagen om fiske. Exempelvis tillämpningen av bestämmelserna som gäller skyldigheten att anmäla en fiskfångst och regleringen av fisket omfattar inte denna grupp enligt 6 a § 3 mom. i lagen om fiske. Fiskarna som hör till gruppen idkar i alla fall näringsverksamhet.

Rättsakterna som gäller Europeiska gemenskapens gemensamma fiskeripolitik reglerar det kommersiella fisket i havet i minsta detalj, men på några undantag när tillämpas dessa inte i insjöar. Regleringsobjektet är nästa utan undantag ett fiskefartyg. Gemenskapen förpliktar medlemsstaterna att upprätthålla register över fiskefartyg som fiskar i havet. Gemenskapen har inte definierat andra aktörer än fartyget, men förpliktar medlemsstaterna att samla in information också om fartygets ägare och innehavare i fiskefartygsregistret. I den framtida lagen om fiske bör man alltså ta i beaktande rättsakterna som gäller den gemensamma fiskeripolitiken och utreda deras relation till det yrkesfiske och yrkesmässiga fiske som avses i lagen om fiske.

I rådets förordning (EG) nr 2371/2002 bestäms Finlands och Sveriges rätt att fiska i varandras kustvatten i Östersjön fyra sjömil från statens baslinje. I samma förordning bestäms att gemenskapens fiskefartyg ska ha lika tillträde till vatten och resurser i alla gemenskapens vatten upp till 12 sjömil från en annan medlemsstats baslinjer. Finländska fiskefartyg kan alltså i princip fiska icke kvoterade fiskarter och även kvoterade arter inom ramen för Finlands kvoter i nästan hela Östersjön. Lagen om fiske gäller inom Finlands territorium och delvis också i Finlands ekonomiska zon, men inte inom andra områden där finländska fartyg har rätt att fiska. Den nuvarande begränsningen av användningen av fångstredskap vid yrkesfiske har delvis förlorat sin betydelse, eftersom den inte kan tillämpas på fartyg från andra EU-stater som fiskar inom området och inte heller på finländska fartyg utanför Finlands territorialvatten och ekonomiska zon.

I oktober 2009 nådde man politiskt samförstånd om rådets förordning om gemenskapens kontrollsystem, vars syfte är att säkerställa att reglerna för den gemensamma fiskeripolitiken iakttas. Med stöd av förordningen förbjuds handel med fångster från fritidsfiske, som fångats i havet. I förordningen definieras fritidsfisket som icke kommersiell fiskeverksamhet med nyttjande av levande akvatiska resurser för rekreation, turism eller sport.

Den gällande lagen om fiske begränsar rätten att använda fångstredskap avsedda för yrkesfiske i havet inom det allmänna vattenområdet och i den ekonomiska zonen endast för fiskare vilkas inkomster av fiske enligt 6 a § uppgår till minst 15 procent av fiskarens totalinkomster. Om fiskaren av någon anledningen ett visst år inte uppnår ifrågavarande procentandel, får han eller hon inte längre använda fångstredskap avsedda för yrkesfiske inom de områden som avses i paragrafen. En fiskare som börjar idka näringsverksamhet är i samma situation. I paragrafen nämns inte vilken granskningsperioden för inkomsterna är och hur ofta inkomstnivån bör granskas. Eftersom inga bestämmelser finns, bör skatte- och bokföringslagstiftning tillämpas i ärendet och inkomsterna granskas årligen. Granskningen med korta intervaller och risken att inkomsterna av fisket vissa år slumpmässigt inte når de lagstadgade gränserna tryggar inte förutsättningarna att idka näringsverksamhet på bästa möjliga sätt. Granskningen är dessutom tidskrävande och binder myndighetsresurser i onödan. I praktiken har allmän praxis varit att inkomstgränserna granskas vart tredje år.

Enligt 6 a § i lagen om fiske är procentandelen bunden till fiskarens regelbundna totalinkomster. Om totalinkomsterna är små kan man också med mindre inkomster av fiske nå ett läge där man får rätt att använda fångstredskap avsedda för yrkesfiske. På motsvarande sätt bör man om totalinkomsterna är stora också ha stora inkomster av fiske för att få rätt att använda fångstredskap avsedda för yrkesfiske. Näringsidkarna står i mycket olika ställning även om deras inkomster av fiske är lika stora.

Genom att begränsa användningen av fångstredskap avsedda för yrkesfiske har man strävat efter att skydda fiskbestånden för alltför effektivt fiske. Begränsningen gäller ändå endast inom det allmänna vattenområdet i havet och i Finlands ekonomiska zon. Privatägda vatten i havet och insjöar står helt och hållet utanför begränsningen. Fisken rör sig fritt i vattnet, så begränsningen som sådan främjar inte skyddet av fiskbestånden på ett effektivt sätt.

Enligt en tolkning som fastställts av högsta förvaltningsdomstolen kan juridiska personer enligt definitionen i 6 a § i lagen om fiske inte vara yrkesfiskare. Kommersiellt fiske i sin nuvarande form kräver i alla fall att man binder väsentliga summor kapital i fiskefartygen. Det går bäst att samla ihop kapitalet genom att överföra fiskeverksamheten till ett företag i aktieföretagsform. Genom att idka verksamhet i bolagsform kan man också begränsa företagarnas personliga risker. Av de fartyg som bedriver kommersiellt fiske inom Finlands havsområde ägs enligt anteckningarna i registret 160 stycken av andra än fysiska personer. Ägarna är exempelvis aktieföretag, kommanditbolag och öppna bolag.

Fångstredskap avsedda för yrkesfiske är fångstredskap som används på fiskefartyg. Det är oklart vem som bör ha rätt att använda redskapen enligt 6 a § i lagen om fiske. Ska den person för vilken verksamheten idkas ha rätt att använda redskapen? I så fall kommer fiskefartygets ägare eller innehavare i fråga. Om avsikten däremot har varit att de som fysiskt hanterar fångstredskapen bör ha rätt att använda dem, gäller bestämmelsen i stället närmast fiskefartygets befälhavare eller en medlem av manskapet som utför det egentliga arbetet.

## **2.5 Gällande avgifts- och finansieringssystem för fiskerihushållningen**

### **2.5.1 Beskrivning av systemet**

Bestämmelser om avgiftssystemen för fiskerihushållningen finns i lagen om fiske och förordningen om fiske (1116/1982). I 11 kap. i lagen om fiske (Främjande av fiskerihushållningen, 88–91 c §) finns bestämmelser om uppbörden av fiskevårdsavgiften och den länsbaserade spöfiskeavgiften, om mete och pilkfiske, om användningen av de influtna medlen samt om registret över fiskevårdsavgifter. I 52 § och 53 § i förordningen om fiske finns detaljerade bestämmelser om bland annat erläggandet av fiskevårdsavgiften och spöfiskeavgiften, om agenter som kan uppbära avgiften samt om skyldigheten att erlagga fiskevårdsavgift för personer som deltar i fångsten enbart för att hjälpa.

**Fiskevårdsavgiften** är en statlig avgift av skattetyper, som kan betalas för ett kalenderår (22 euro) eller en fiskeperiod på 7 dygn (7 euro). De senaste åren har cirka 270 000 årsavgifter och 25 000 veckoavgifter erlagts. Avgiften ska erläggas av alla i ålder 18–64 år som bedriver annat fiske än pilkfiske och mete. Avgiften bör erläggas även om man fiskar endast i eget vattenområde.

**Den länsbaserade spöfiskeavgiften** å sin sida är en avgiftsbelagd allmän fiskerätt för personer i åldern 18–64 år, som ger möjlighet att fiska med ett spö, en rulle och ett bete inom ifrågavarande läns vattenområden. **Den länsbaserade spöfiskeavgiften är 29 euro för ett kalenderår eller 7 euro för en 7 dygns fiskeperiod.** Årligen inlöses över 75 000 årsavgifter och drygt 30 000 veckoavgifter baserade på spöfiskeavgiften. Största delen av de länsbaserade fisketillstånden köps i Södra och Västra Finlands län.

Personer under 18 år och över 65 år har sedan 1997 varit befriade från både fiskevårdsavgiften och den länsbaserade spöfiskeavgiften. Personer under 18 år som metar befriades från fiskevårdsavgiften redan 1983. Avgifterna behöver inte heller betalas av en person som inte hanterar fångstredskapen i samband med fisket (t.ex. roddaren). Mete har varit avgiftsfritt för alla sedan 1994 och pilkfiske sedan 1997. En del av fiskevårdsavgiften returneras till fiskevattnens ägare som ersättning för mete och pilkfiske inom deras vattenområde, trots att inga fiskevårdsavgifter inflyter från dessa typer av fiske.

Medlen som flyter in genom uppbörden av den länsbaserade spöfiskeavgiften returneras till fiskevattnens ägare minskade med statens utgifter för uppbörden av avgiften och fördelningen av medlen. Avgifterna som flyter in i form av spöfiskeavgifter ingår i statsbudgeten i moment 12.30.43 (*spöfiskeavgifter*) och spöfiskeavgifterna som returneras till vattenområdets ägare finns under moment 30.40.52 (*avgifter för tillstånd till fiske i Tana älv och spöfiskeavgifter, förslagsanslag*).

Enligt 90 § i lagen om fiske ska i statsbudgeten årligen för främjande av fiskerihushållningen på riksnivå och regional nivå tas upp ett anslag som motsvarar minst det belopp som, beräknat enligt medelantalet personer som under de tre närmast föregående åren betalt fiskevårdsavgift, skulle inflyta i form av fiskevårdsavgifter. För ändamålet ska ändå beviljas minst det belopp som influtit i fiskevårdsavgifter året före det för vilket budgeten är uppgjord.

De i form av fiskevårdsavgifter influtna medlen används enligt 91 § i lagen om fiske (inom parentes medlen som öronmärktes för ifrågavarande ändamål 2009):

- 1) till ersättningar som tillkommer ägarna av fiskevatten för nyttjandet av deras vatten (mete och pilkfiske) (1 milj. euro)
- 2) till fiskeområdenas verksamhet (1,4 milj. euro)
- 3) till fiskebranschens organisationers verksamhet (1,5 milj. euro)
- 4) till att främja fiskerihushållningen (olika riksomfattande och regionala projekt) (1,3 milj. euro)
- 5) av staten för betalning av de utgifter som föranleds av avgiftens uppbörd och upprätthållande av registret över fiskevårdsavgifter (0,4 milj. euro).

Anslagen som anvisats för att främja fiskerihushållningen i form av fiskevårdsavgifter finns i statsbudgeten under moment 30.40.51 (*främjande av fiskerihushållningen, reservationsanslag 2 år*). Inkomsterna som influtit i form av fiskevårdsavgifter har på motsvarande sätt antecknats under moment 12.30.44 (*fiskevårdsavgifter*). Moment 30.40.51 (*främjande av fiskerihushållningen*) är till sin natur ett s.k. blandat moment, i vilket ingår överföringsutgifter och omkostnader samt lagstadgade utgifter och utgifter beroende av prövning.

Cirka 5,5 miljoner euro har influtit årligen i form av fiskevårdsavgifter under de senaste åren. I budgeten för 2010 anvisades 6,138 miljoner euro för att främja fiskerihushållningen. Anslaget har ökat eftersom avgiften av skattetyper som uppbärs av fiskarna höjs från och med början av 2010. Höjningen är två euro för årsavgiften och en euro för veckoavgiften.

Cirka en tredjedel av de medel som inflyter i form av fiskevårdsavgifter används till direkt vård av fiskbestånden. En del av den övriga verksamhet som finansieras främjar dessutom indirekt vården av fiskbestånden. Fiskevårdsavgifterna utgör i form av ersättningar till ägarna en femtedel av delägarlagens inkomster och medlen används till att upprätthålla verksamheten och till förvaltning. Verksamhetsbidraget utgör 48 procent av fiskeområdenas inkomster och 38 procent av bidraget används till att täcka förvaltningsutgifter.

Den totala årliga finansieringen av projekt för att främja fiskerihushållningen uppgår till cirka 1,4 milj. euro, av vilket 40 procent är självfinansiering. Bland fiskebranschens organisationer anvisas mest medel till Centralförbundet för Fiskerihushållning och dess medlemsorganisationer (de senaste åren 65–70 procent av organisationsfinansieringen) samt till Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation (de senaste åren 25–27 procent). Fördelningen mellan organisationerna baserar sig på etablerad praxis.

Finansieringen till förmån för främjandet av fiskerihushållningen inriktas via olika åtgärder huvudsakligen på fritidsfisket. Under momentet finns anslag att tillgå också för Finlands Yrkesfiskarförbunds verksamhet. Fiskerinäringen drar också indirekt nytta av de olika åtgärderna för att främja förvaltningen och vården av fiskevattnen som genomförs med hjälp av medel som influtit i form av fiskevårdsavgifter.

Fiskevårdsavgifterna kan numera betalas via jord- och skogsbruksministeriets webbtjänst eller direkt in på konto. Fiskevårdsavgifterna kan också betalas på posten, i R-kiosker samt på ställen som ingått ett agentavtal med jord- och skogsbruksministeriet.

Jord- och skogsbruksministeriet har inrättat ett register över fiskevårdsavgifter för att bättre kunna betjäna alla finländare som sysslar med fiske. Personer som ingår i registret får varje år i december en förhandsifylld blankett för inbetalning av fiskevårdsavgift och nyttig information.

## **2.5.2 Problem med finansierings- och avgiftssystemet**

Olika ändringar i lagen om fiske med anknytning till fiskerättigheterna har starkt påverkat hur de gällande avgiftssystemen enligt lagen om fiske utformats. Då de allmänna fiskerättigheterna utvidgats har man för att möjliggöra utvidgningen skapat system för att ersätta vattenområdenas ägare och andra innehavare av fiskerätten. Eftersom det förekommit flera ändringar har det gällande finansieringssystemet blivit svårfattligt. Lagändringarna har också lett till att moment 30.40.51 (*främjande av fiskerihushållningen*) i statsbudgeten har blivit ett s.k. blandat moment, som inkluderar både anslag för bidrag som beviljas enligt prövning och medel för ersättning. Anslagen i momentet är dessutom öronmärkta för främjandet av fiskerihushållningen i lagen om fiske och i princip borde sådana öronmärkta anslag inte ingå i budgeten.

Den influtna finansieringen i form av fiskevårdsavgifter har också påverkats av att endast cirka 43 procent av de betalningsskyldiga betalar avgiften. Situationen är densamma i

fråga om de länsbaserade spöfiskeavgifterna. Exempelvis fanns det 2005 uppskattningsvis cirka 665 000–692 000 betalningsskyldiga personer, medan endast cirka 288 000 betalningar av fiskevårdsavgiften inflöt. Om de obetalda fiskevårdsavgifterna hade influtit i samma proportion i fråga om års- och veckoavgifter som under 2005, skulle inkomsten från avgifterna ha uppgått till över 7 miljoner euro mer än det realiserade beloppet. Orsakerna till ovilligheten att betala avgiften har förmodats vara okunnighet, likgiltighet, avgiftssystemets oöverskådlighet eller det att systemet av olika orsaker upplevs vara orättvist. En del av de betalningsskyldiga låter troligen också bli att betala avgiften därför att fiskeövervakning förekommer sparsamt på grund av de knappa resurserna. Ordningsboten på 50 euro som följer om man åker fast är liten jämfört med fiskeavgifterna. Avgiftssystemet är inte heller särskilt lämpligt för tillfälliga fiskare.

I framtiden förväntas antalet personer som är skyldiga att betala fiskevårdsavgift minska på grund av ändringen i befolkningens åldersstruktur (65 år fyllda är befriade från avgifterna). För att bibehålla de influtna fiskerivårdsavgifterna på samma nivå med hjälp av nuvarande system skulle man bli tvungen att antingen höja avgiften eller bredda underlaget av betalare.

Fiskevårdsavgiften har upplevts som problematisk därför att den inte i sig ger rätt att fiska, utan den betalningsskyldige fiskaren bör utöver avgiften också betala det egentliga fisketillståndet (länsbaserad spöfiskeavgift eller tillstånd som säljs av innehavaren av fiskerätten). Man har varit relativt nöjda med den länsbaserade spöfiskeavgiften, även om förslag har lagts fram om att den kunde utvidgas till att omfatta hela landet eller flera spön, eller gälla också andra fångstmetoder.

Fiskevårdsavgiftens grundläggande uppgift är enligt gällande lag *att främja fiskerihushållningen*, där de viktigaste uppgifterna är att ordna fisket och vårda fiskbestånden för att nå målet enligt 1 § i lagen om fiske. Fiskevårdsavgiften kan alltså numera anses vara ett slags anslag som är inriktat på att verkställa lagen om fiske och som betalas av fiskarna (användarna av fiskeresurserna). Finansieringens grundläggande uppgifter beskrivs i alla fall inte noggrannare i gällande lag. I 91 § i lagen om fiske konstateras endast att de i form av fiskevårdsavgifter influtna medlen tillkommer ägarna av vattenområden som ersättning för utnyttjandet av fiskevatten, fiskeområdena och fiskebranschens organisationer för verksamhet som främjar fiskerihushållningen samt staten för betalning av de utgifter som föranleds av avgiftens uppbörd. Enligt 91 a § i lagen betalas utgifter som föranletts av registerföringen också med influtna fiskevårdsavgiftsmedel.

Medlen som anvisats för projekt som främjar fiskerihushållningen är specialunderstöd som beviljas enligt prövning till fall för fall utvalda objekt. Projekten varierar stort och särskilt projekt som finansieras av TE-centralerna är ofta små (andelen stöd kan vara till och med endast några hundra euro). Fördelningen av medlen är i allmänhet inte baserad på något riksomfattande eller regionalt tema, som kunde göra finansieringen mer effektiv om den exempelvis vissa år fokuserades endast på vissa objekt. Bedömningen av hur effektiv användningen av fiskevårdsavgiftsmedlen är i sin helhet försvåras av den dåliga definitionen av målen som ställts upp för finansieringen.

Enligt lagen om fiske beviljar TE-centralen ersättningarna till ägarna. Fiskeområdena har kunnat tas till hjälp vid utdelningen av medlen. I verkligheten har fiskeområdena till största delen skött den praktiska fördelningen. Ett problem har varit ersättningarna till ägarna, som man inte kunnat betala på grund av bristande kontaktinformation.

Fördelningen av fiskevårdsavgiftsmedlen och spöfiskeavgifterna har orsakat vissa problem i det nuvarande systemet. Fördelningen av spöfiskeavgifterna och fiskevårdsavgiftsmedlen utifrån resultaten av Vilt- och fiskeriforskningsinstitutets undersökning Finland fiskar har lett till rättsprocesser då undersökningens resultat, dvs. informationen om fisketrycket som använts som grund för fördelningen, har upplevts som felaktiga. Ersättningen till ägare som betalas med fiskevårdsavgiften och spöfiskeavgiften anses inte heller alltid returneras till ägarna på ändamålsenligt sätt då medlen fördelas via fiskeområdena. Man har ifrågasatt ersättningarna som betalas till ägare av fiskevatten för pilkfiske och mete och å andra sidan har en höjning av ersättningsnivån efterlysts.

Finansieringen av fiskeområdenas verksamhet har ställvis upplevts som otillräcklig. Problemet gäller särskilt små fiskeområden. Ett förslag har varit att göra fiskeområdena större så att också en del av medlen som nu används för att täcka förvaltningsutgifter kunde användas mer effektivt. Som förslag har dessutom lagts fram att summan som betalas till fiskeområdet inte borde bero på fisketrycket. Områden där man inte fiskar så mycket just på grund av att fiskbeståndet är i dåligt skick behöver också vård och därmed finansiering.

### **2.5.3 Reformmålen med tanke på finansieringssystemet**

I det nuvarande systemet delas medel från samma moment i statsbudgeten ut till mycket olika ändamål. Samma aktörer får bidrag ur fiskevårdsavgiftsmedlen från flera olika avdelningar och på många olika sätt. Exempelvis fiskeområdena och organisationerna får både verksamhetsbidrag som allmänt understöd och specialunderstöd för projekt. Systemet behöver förnyas, så att användningens målinriktning och genomskådlighet förbättras.

Finansieringssystemen bör kunna trygga branschens verksamhetsförutsättningar och utvecklingsåtgärder. Fiskerisektorn bör i framtiden kunna utvecklas allt effektivare utifrån förändringarna i verksamhetsmiljön. Väldigt många privata aktörer deltar i verkställandet av lagen om fiske. Finansieringen av de uppgifter och åtgärder som dessa aktörer ansvarar för är en utmaning. Den tredje sektorn sköter en stor del av uppgifterna med anknytning till att ordna fisket och vårda fiskbestånden. Om så inte är fallet ökar myndigheternas arbetsbörda betydligt.

Finansiering behövs för att ordna vården och nyttjandet av fiskresurserna, för planeringen av fiskerihushållningen samt för uppföljning och övervakning. Finansiering behövs också för branschens allmänna utveckling samt för information och upplysning. I mån av möjlighet borde man sträva efter att minska behovet av finansiering som på olika sätt styrs till förvaltningen. Man borde sträva efter att följa upp finansieringens effektivitet bättre än för närvarande t.ex. med hjälp av resultatstyrning eller regionala och riksomfattande strategier. Ett system som baserar sig på avgifter som betalas av användarna bör också medföra synliga verkningar för användarna.

Det förnyade finansieringssystemet bör vara kostnadseffektivt och genomförbart samt ta i beaktande kundernas behov. Då verksamheten ordnas ska man dessutom ta i beaktande de anslag som står till förfogande.



## **2.6 Fiskeövervakningen**

### **2.6.1 Fiskeövervakningens nuläge och problem**

Fiskeövervakningen är en del av styrningen av det systematiska nyttjandet av fiskevattnen och ett sätt att säkerställa att bestämmelserna iakttas i fiskevattnen.

Med hjälp av fiskeövervakningen och rådgivningen i samband med övervakningsverksamheten strävar man efter att medborgarna som fiskar också sköter sina tillståndsärenden som gäller fisket på ett lämpligt sätt. Fiskeövervakarna och myndigheterna, som inkluderar polisen, gränsbevakningsväsendet, fiskerimyndigheten och tullmyndigheten, övervakar utöver att fisketillståndet har betalats också att bestämmelserna om fiskens minsta mått och begränsningarna av fångstredskapen iakttas, att fredningsområden, förbjudna områden och fredningstider iakttas, att fiskerätten inte överskrids samt att andra lagstadgade bestämmelser eller uppdragsgivarens direktiv iakttas. I och med EU-medlemskapet har övervakningsuppgifterna ökat märkbart. EU:s fiskeövervakning utförs huvudsakligen av tjänstemän från arbets- och näringscentralerna (fr.o.m. 1.1.2010 närings-, trafik- och miljöcentralerna).

Fiskeövervakningen i statens vattenområden utförs av Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakare samt andra tjänstemän som handhar fiskeärenden. I fråga om andra än statens vatten är fiskeövervakningen som utförs i största delen av vattenområdena i praktiken obetydlig. Fiskerimyndigheten (jord- och skogsbruksministeriet och arbets- och näringscentralen) övervakar fisket i samband med övervakningen av yrkesfisket i enlighet med den europeiska gemensamma fiskeripolitiken i de privatägda vattnen vid kusten och inom det allmänna vattenområdet, men i insjöarna har fiskerimyndigheten knappt några resurser för att ta del i fiskeövervakningen. Med undantag av havsområden och gränsvattendrag deltar polisen, gränsbevakningsväsendet och tullmyndigheten numera sparsamt i fiskeövervakningen. Gemensamma regionala övervakningsoperationer har organiserats sporadiskt i samarbete mellan fiskeövervakarna som tillsatts av fiskeområdena och polisen.

I fråga om de gemensamma vattenområdena utgörs grunden till fiskeövervakningen i stor utsträckning av talkoarbete som utförs av fiskeövervakare på delägarlagens villkor. Den här typen av icke-professionell fiskeövervakning har numera ifrågasatts, eftersom talkoarbete inte lockar till aktiv övervakning. Den obetydliga fiskeövervakningen inom vattenområdena har för sin del lett till att man allmänt försummar att betala fiskevårdsavgifterna. Utifrån resultaten av enkätundersökningen Finland fiskar 2005 bedömer Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet att endast 43 procent av de betalningsskyldiga hade betalat fiskevårdsavgiften.

Fiskeövervakningen försvåras också av att reglerna och begränsningarna som gäller fisket finns i många författningar och direktiv på olika nivåer. Till vissa delar är det oklart också för dem som utför det praktiska arbetet vem som har befogenhet att övervaka alla dessa olika bestämmelser och direktiv. Genom att överväga om det är ändamålsenligt med så många olika författningsnivåer och klarlägga situationen kunde man förbättra övervakningens tillvägagångssätt.

Bestämmelserna som gäller fiskeövervakningen förnyades som en del av totalreformen av lagen om fiske då den gällande lagen om fiske (286/1982) trädde i kraft. I 13 kap. i lagen om fiske ingår bestämmelser om bland annat uppgifter som ankommer på myndigheter och fiskeövervakare som utför fiskeövervakning samt rättigheter och skyldigheter med

anknytning till dessa uppgifter, befogenheter och tillsättande av fiskeövervakare. Grundlagsenligheten hos bestämmelserna som gäller fiskeövervakningen har inte utretts efter att lagen stiftats.

Riksdagens biträdande justitieombudsman och statsrådets biträdande justitiekansler har också fäst uppmärksamhet vid bristerna i lagstiftningen som gäller fiskeövervakningen. I deras avgöranden har den rådande situationen ansetts otillfredsställande, eftersom bestämmelser om fiskeövervakarens behörighet och kompetens samt myndighetstillsynen över fiskeövervakningsverksamheten saknas i den gällande lagen om fiske. Enligt avgörandena borde fiskeövervakarens ställning i egenskap av en person som sköter en offentlig förvaltningsuppgift i enlighet med 124 § i grundlagen vara bättre definierad i lag än för närvarande med tanke på kompetenskraven för personen som sköter uppgiften.

Bestämmelserna om myndighetstillsyn över fiskeövervakningsverksamheten i den gällande lagen om fiske har visat sig vara otillräckliga med beaktande av att det i fråga om fiskeövervakningen gäller lämpligheten att sköta offentlig tillsyn hos personer som sköter en offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen. I bestämmelserna om fiskeövervakning i den gällande lagen om fiske finns inte heller regler för hur man avstår från att vidta åtgärd eller ger en anmärkning på grund av förseelse, vilket i riksdagens biträdande justitieombudsmans avgörande ansågs vara en brist i regleringen av övervakningen. Enligt riksdagens biträdande justitieombudsmans och statsrådets biträdande justitiekanslers avgöranden visar de observerade bristerna i den gällande lagen om fiske att behovet att genomföra en reform av bestämmelserna om fiskeövervakningen i lagen om fiske är brådskande.

I framställan i första skedet av övervakningssektionens uppdrag (övervakningssektionens mellanrapport MMM 2009:11) föreslås att den gällande lagen om fiske ändras så att befogenheterna och ställningen i fråga om fiskeövervakare som avlagt ed eller avgett motsvarande försäkran definieras mer åskådligt än tidigare så att de stämmer överens med grundlagen. Fiskeövervakaren förutsätts ha utbildning inom branschen, och enligt förslaget ställs kompetenskrav och villkor för godkännande upp för fiskeövervakaren. Myndighetstillsynen över fiskeövervakarnas verksamhet handhas enligt förslaget av jord- och skogsbruksministeriet samt närings-, trafik- och miljöcentralerna. Vidare föreslås att fiskeövervakarnas nuvarande befogenheter utökas att omfatta också rätten att ge anmärkning och föreläggande att förete bevis samt möjligheten att avstå från en åtgärd.

Ett syfte med propositionen är också att modernisera den rättsliga regleringen av myndigheternas fiskeövervakningsverksamhet och att utöka kundernas rättsskydd i samband med den konkreta fiskeövervakningen och i situationer som anknyter till denna. För att nå målen föreslås att lagen om fiske ska vara mer detaljerad i fråga om bestämmelserna om fiskeövervakning som redan ingår i lagen. Man föreslår också att till lagen fogas helt nya bestämmelser till följd av de funktionella behov som framkommit i praktiken. Bestämmelserna hänför sig till bland annat fiskeövervakarnas fiskeövervakarkort och fiskeövervakarsignum samt till en mer detaljerad reglering av förfarandet vid omhändertagande av föremål. Enligt planerna ska förslaget föreläggas riksdagen under våren 2010.

## **2.6.2 Reformmålen för fiskeövervakningen**

Ett mål är att förnya ordnandet av fiskeövervakning, trygga övervakningens verksamhetsförutsättningar och effektivisera övervakningen. Fiskeövervakningen är en viktig faktor som bidrar till uppnåendet av målen som ställs upp i lagen om fiske.

EU-rätten har tillfört och torde även i framtiden tillföra den nationella lagstiftningen och myndighetsverksamheten nya element i fråga om såväl fiskeövervakningen och regleringen av fiskbestånden som skyddet av arterna. Gemenskapsrätten kräver att fiskeövervakning verkställs i Finland för det kommersiella fiskets del som en del av gemenskapens gemensamma fiskeripolitik. Dessutom krävs i bl.a. EU:s gällande ramdirektiv för vatten, naturdirektivet och havsstrategidirektivet som genomförs för närvarande att vissa miljönormer och tillståndsmål uppnås också med tanke på fiskbestånden. Utöver för uppföljningen av lagstiftning, bestämmelser på lägre nivå samt fiskbestånden är ett ändamålsenligt system för fiskeövervakning nödvändigt också för att trygga ett hållbart nyttjande av fiskbestånden och uppnå målsättningen för skyddet av de olika arterna.

I framtiden bör fiskeövervakningen organiseras på ett klart och kostnadseffektivt sätt. Övervakningen bör dessutom vara proportionerlig och funktionellt effektiv. Utvecklingen av fiskeövervakningssystemet kräver att tillräckliga resurser tryggas med tanke på både aktörer och finansiering. Övervakarnas befogenheter bör också vara ändamålsenliga. Fiskeövervakarna, som arbetar jämsides med myndigheter som sköter en offentlig förvaltningsuppgift, bör få tillräcklig och ändamålsenlig kompetens, utveckling och behörighet. Med tanke på ovan nämnda övervakare är det viktigt att också i framtiden fastställa att deras befogenheter är grundlagsenliga, tidsenliga och tillräckliga samt att utbildningen och myndighetstillsynen över deras verksamhet är tillräcklig och effektiv.

I fråga om den operativa verksamheten ska man i utvecklingen av fiskeövervakningen också avväga de "rätta" aktörernas roller. De nuvarande aktörerna är fiskerimyndigheten, polisen, tullen, gränsbevakningsväsendet, Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakare samt ett vattenområdes ägare, delägare och innehavare av fiskerätten. I och med utvecklingen av övervakningen görs en bedömning av om det finns skäl att ändra på gruppen av aktörer. Utvecklingen av den operativa verksamheten kräver samarbete mellan aktörerna och bl.a. harmonisering av tillvägagångssätt och praxis med anknytning till sanktioner exempelvis med hjälp av utbildning och informationsutbyte.

Med tanke på straffen strävar man i utvecklingen av fiskeövervakningen efter att ta i användning straff för fiskeförseelser och –brott mer effektivt än för närvarande. I fråga om straffbestämmelserna granskas också straffens proportionalitet och tillräckliga förebyggande effekt. Numera kan man anse det vara en brist att påföljderna av till och med allvarliga fiskeförseelser kan vara obetydliga och att mindre förseelser oftast blir helt obesträffade.

Den operativa övervakningen borde vara flexibel för att möjliggöra bl.a. tillslag och bättre inriktning av övervakningen än för närvarande. I utvecklingen av övervakningens målsättningar och den framtida operativa verksamheten borde man överväga om det är nödvändigt med olika nivåer på övervakningen inom olika områden. Övervakningens inriktning bör också tacklas på riksnivå. Det innebär att man identifierar områden som ur fiskeriekonomiskt perspektiv är viktiga och ömtåliga, för vilka borde ordnas ändamålsenlig fiskeövervakning bl.a. för att trygga det hållbara nyttjandet av fiskbestånden eller nå skyddsmålsättningarna.

## **3.7 Beaktande av den ändrade kontexten kring regleringen**

### **3.7.1 Betydande verkningar av grundlagen**

Under beredningen av den nya lagen om fiske bör tas i beaktande den gällande grundlagen (731/1999, nedan GL) i sin helhet samt annan ändrad lagstiftning. Med tanke på grundlagen är de viktigaste kraven som ska tas i beaktande i reformen följande:

- 2 § rättsstatsprincipen
- 3 § fördelningen av statliga uppgifter
- 15 § egendomsskydd
- 17 § 3 samernas rätt till eget språk och kultur
- 18 § näringsfrihet
- 20 § ansvar för miljön
- 21 § rättsskydd
- 80 § utfärdande av förordning och delegering av lagstiftningsbehörighet
- 124 § överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

#### *Grundläggande rättigheter*

Enligt grundlagsutskottets riktlinjer utgör fiskerätten som hänför sig till ägande av vattenområde en förmån med förmögenhetsvärde för sin innehavare och åtnjuter egendomsskydd i enlighet med GL 15 §. Traditionellt har fiskerättens egendomsskydd tolkats mycket strikt. Tolkningen har i alla fall mjukats upp under de senaste tjugotal åren, då samhällets övriga intressen har fått större betydelse. Som exempel kan nämnas grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 8/1996) angående den s.k. spöfiskelagen som trädde i kraft 1997.

Med tanke på den nya lagen om fiske kommer eventuella begränsningar av fiskerätten att bedömas med beaktande av den ändrade kontexten kring regleringen utifrån de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande rättigheterna (reglering i lag; precision och noggrann avgränsning; begränsningsgrundens godtagbarhet; kärnområdets okränkbarhet; proportionalitet; rättssäkerhet; iakttagande av förpliktelser som gäller de mänskliga rättigheterna). Totalreformen genomförs inom en konstitutionell ram som är väsentligt olik den som existerade då den gällande lagen om fiske stiftades. Därför borde man fästa tillräcklig uppmärksamhet också vid andra grundläggande rättigheter än egendomsskyddet.

Särskilt den ökade betydelsen av naturvärdena och miljöns mångfald som reflekteras i bestämmelsen om ansvar för miljön (GL 20 §) samt näringsfrihetens och yrkesutövningens ställning (GL 18 §) som grundläggande rättighet har i och med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna bekräftats som en del av systemet med grundläggande rättigheter. Egendomsskyddet skyddar inte mot sådana sätt att utnyttja egendom, som orsakar t.ex. oåterkalleliga förändringar för betydande naturvärden.

GL 18 § garanterar var och en rätt att i enlighet med lag skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Detta bör tas i beaktande bland annat då man begrundar definitionen av och skyldigheterna som hänför sig till yrkesfisket. Huvudregeln är alltså näringsfrihet. Således är det möjligt att i lag göra näringsverksamhet tillståndspliktig endast av orsaker som är godtagbara med tanke på systemet med grundläggande rättigheter och i överensstämmelse med de allmänna förutsättningarna för

begränsning av de grundläggande rättigheterna.

Enligt GL 20 § 1 mom. bär vi alla ansvar för naturen och dess mångfald, miljön och kulturarvet. Orsaken till detta kollektiva ansvar är att till skyddet av naturen och miljön hänförs sådana värden som inte kan återställas som individens rättigheter. Trots att den har formen av en deklaration har bestämmelsen i grundlagsutskottets utlåtanden, rättslitteratur och rättspraxis tolkats som en del av det normativt förpliktande systemet med grundläggande rättigheter. Bestämmelsen förpliktar oss att ta miljövärdena i beaktande i all lagstiftning och rättstillämpning som är av betydelse för miljön. Det är väsentligt att skyddet av naturens mångfald förstås som tryggheten av naturens processer och kontinuitet, inte endast som traditionellt skydd av objekt och arter. De värden och attityder som framgår av bestämmelsen bör tas i beaktande likställda med övriga grundläggande rättigheter, så att de balanserar den tidigare tydligt framhävda betoningen på egendomsskyddet.

GL 20 § 2 mom. förpliktar det allmänna att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Fisket berör en stor grupp medborgare, som i det moderna samhället borde ges tillräckliga möjligheter att få tillgång till information och påverka. Målsättningen är att trygga förmedlingen av både privata och allmänna intressen till beslutsfattandet. Bakom målet ligger också den s.k. Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser samt tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (FördrS 122/2004).

Då totalreformen bearbetas ska man också ta i beaktande att den nuvarande fiskelagstiftningen bygger på ett system med två parallella lagar. Lagen om allmän fiskerätt (285/1982) stiftades parallellt med lagen om fiske i grundlagsordning, dvs. som undantagslag. I den inkluderades de bestämmelser som vid tidpunkten för stiftandet ansågs utvidga den allmänna fiskerätten och därigenom inskränka på ägarens fiskerätt (i relation till den tidigare rättsställningen) på ett sätt som inte överensstämde med egendomsskyddet som garanterades i grundlagen. Principen om undvikande av undantagslagar som börjat tillämpas i den nya grundlagen innebär att lagarna bör vara grundlagsenliga och att lagar av rent inhemskt ursprung inte längre kan stiftas i form av undantagslagar.

GL 17 § 3 mom. inkluderar den författningsrättsliga grunden för samernas ställning, enligt vilken samerna såsom urfolk har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Genom bestämmelsen skyddas samernas kulturform, till vilken hör deras traditionella näringar såsom fiske, jakt och renskötsel.

#### *Lagstiftande makt och delegering av denna*

Enligt GL 3 §, som gäller fördelningen av statliga uppgifter, utövas den lagstiftande makten av riksdagen. Den lagstiftande makten, dvs. utfärdandet av allmänna rättsnormer som binder privatpersoner och sammanslutningar, utövas i princip av riksdagen. Republikens president, statsrådet och ministerierna kan enligt GL 80 § 1 mom. utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i lag. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag.

Statsrådet kan bemyndigas att utfärda förordningar i vittgående och principiellt viktiga frågor, medan ett ministerium kan bemyndigas att utfärda förordningar i frågor som har ringa samhällelig eller politisk betydelse samt i frågor som klart är av mer teknisk natur och gäller verkställande.

Förpliktelser kan åläggas med bestämmelser på förordningsnivå endast om bemyndigande för utfärdandet av förordningen är tillräckligt exakt avgränsat i lag.

Enligt GL 80 § 2 mom. kan även andra *myndigheter* kan genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande ska vara exakt avgränsat. De strikta villkoren som hänvisas till ovan betonar att det är exceptionellt att ett bemyndigande beviljas en annan myndighet.

Grundlagen tillåter ingen möjlighet att delegera utfärdandet av bindande rättsnormer till andra instanser. Sålunda ser exempelvis fiskeområdenas nuvarande lagenliga befogenheter att utfärda normer för reglering av fisket ut att strida mot grundlagen. Bestämmelserna i lagen om fiske som gäller befogenheter att utfärda förordningar verkar också vara bristfälliga åtminstone med tanke på deras precision och noggranna avgränsning.

#### *Budgetprinciper som gäller statsbudgeten*

I GL 7 kap. finns bestämmelser om statsfinanserna. En del av de s.k. budgetprinciperna, som hör till finansförvaltningsrättens grundprinciper, framgår direkt ur grundlagens bestämmelser och en del kan härledas ur dem. Enligt universalitetsprincipen kan budgetintäkterna i allmänhet inte användas till att betala specifika utgifter. Universalitetsprincipen har ansetts framgå särskilt ur den senare meningen i GL 84 § 1 mom., enligt vilken man genom lag kan bestämma att budgeten får innehålla inkomstposter eller anslag som motsvarar skillnaden mellan inkomster och utgifter vilka står i direkt samband med varandra. Budgetprincipernas betydelse i relation till ordnandet av finansiering för fiskerihushållningen bör utredas och analyseras under den fortsatta beredningen av reformen.

#### *Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter*

Enligt GL 124 § kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Den brokiga mångfalden av offentliga förvaltningsuppgifter är en heterogen helhet, vars kärna utgörs av användningen av administrativ verkställande makt, dvs. beslutsfattande i frågor som gäller privatpersoners och sammanslutningars rättigheter, intressen och skyldigheter. Enligt GL 124 § kan den offentliga förvaltningen skötas också utanför myndighetsmaskineriet, även om den i första hand borde skötas av organ som organiserats som myndigheter.

Uppgifter kan anförtros privata aktörer endast till den del som det finns ett motiverat behov av detta. Bestämmelsen ställer upp rättsliga ramvillkor för privatiseringen. De rättsliga

kvalitetskraven på skötseln av uppgifterna får inte bero på den organisatoriska ställningen hos instansen som sköter uppgifterna, så det grundläggande rättsskyddet, rättssäkerheten och garantierna för god förvaltning får inte heller utsättas för risker då en offentlig förvaltningsuppgift har anförtrots någon annan än en myndighet. I praktiken förutsätts att uppgiften sköts med tjänsteansvar av kompetenta och utbildade instanser och att handledningen och övervakningen av aktörerna har ordnats genom lagstiftning. Verksamhetsförutsättningarna för instansen som sköter uppgiften bör vara sådana att uppgifterna kan skötas utan svårigheter och utan att kvaliteten blir lidande.

### **3.7.2 Annan nationell lagstiftning som tangerar lagen om fiske**

Fiskelagstiftningens förhållande till annan nationell lagstiftning utreds i en grundkartläggning av reformen av fiskelagstiftningen (Kalastuslainsäädännön uudistamisen peruskartoitus). Den rättsliga ram som berör beslutsfattandet bland aktörerna med anknytning till lagen om fiske består särskilt av lagen om samfälligheter, förvaltningslagen och fastighetsbildningslagen. I den praktiska verksamheten påverkas fiskerihushållningen också av vattenlagen, miljöskyddslagen, naturvårdslagen, lagen om vattenvårdsförvaltningen och strafflagen.

### **3.7.3 Övernationell rätt**

Europeiska gemenskapen har ensam kontroll över det kommersiella fisket i havet. *Europeiska gemenskapens gemensamma fiskeripolitik* är Europeiska unionens förvaltningsinstrument för fiske och vattenbruk, vars normer syftar till att säkerställa ett hållbart och ansvarsfullt nyttjande av fiskbestånden. Den gemensamma fiskeripolitiken har som mål att stegvis ta i användning ett ekosystembaserat tillvägagångssätt. Fisket regleras med hjälp av mer än 600 av rådets och kommissionens förordningar. Förordningarna är direkt förpliktande för medlemsstaterna.

Bestämmelser om den gemensamma fiskeripolitikens huvudlinjer finns i rådets förordning (EG) nr 2371/2002. I förordningen finns bestämmelser om att medlemsstaternas fiskefartyg har tillträde till andra medlemsstats vatten fram till 12 sjömil beräknat från baslinjerna och undantagen från regeln. Exempelvis finländska och svenska fiskefartyg har tillträde till varandras vatten upp till fyra sjömil från Sveriges eller Finlands baslinjer. I förordning 2371/2002 bekräftas också de principer enligt vilka man årligen delar ut fiskekvoter till medlemsstaterna genom rådets förordningar, dvs. bestämmer de största tillåtna fångsterna. Medlemsstaterna har möjlighet att byta kvoter eller delar av dessa sinsemellan. Grunden till fördelningen av kvoterna är den s.k. principen om relativ stabilitet, som garanterar medlemsstaterna en viss andel av den totala kvoten.

På nationell nivå kan man ge bestämmelser som är striktare än gemenskapens författningar, men de ska anmälas till eller godkännas av kommissionen, och de får inte stå i strid med gemenskapsrätten. En medlemsstat kan vidta nationella åtgärder inom en gräns på 12 sjömil från dess baslinjer, förutsatt att gemenskapen inte har antagit åtgärder för bevarande och fiskevård för detta område. De nationella åtgärderna ska vara förenliga med mål som fastställs för den gemensamma fiskeripolitiken och får inte vara mindre stränga än gällande gemenskapslagstiftning.

Man har för avsikt att upphäva rådets förordning 2371/2002 med en ny förordning från och med början av 2013. Reformen av den gemensamma fiskeripolitiken har inletts med kommissionens grönbok (KOM (2009) 163 slutlig). En väsentlig del av den gemensamma fiskeripolitiken utgörs också av förordningarna om kontrollsystem i gemenskapen och organisationen av marknaden (rådets förordning 104/2000), samt om Europeiska fiskerifonden (1198/2006).

Utöver reglerna för den gemensamma fiskeripolitiken ska man i reformarbetet ta i beaktande den övriga gemenskapsrätten och de talrika internationella fördragen samt de miljörättsliga principerna som härletts från dessa fördrag, såsom försiktighetsprincip, genomslagsprincipen osv. Bland de centrala internationella fördragen kan nämnas Rio de Janeiro-konventionen om biologisk mångfald (FördrS 78/1994), Bernkonventionen (29/1986) samt ASCOBANS-avtalet, dvs. avtalet om skydd av småvalar i Östersjön, Nordostatlanten, Irländska sjön och Nordsjön (FördrS 103/1999 ändrat FördrS 14/2008) samt HELCOM, dvs. 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö (FördrS 2/2000). Den övernationella rätten behandlas i detalj i grundkartläggningen av reformen av fiskelagstiftningen (Kalastuslainisäädännön uudistamisen peruskartoitus).

De miljömässiga aspekternas betydelse i regleringen av fisket utökas av rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (nedan *habitatdirektivet*). Bestämmelserna i habitatdirektivet som gäller oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande hänför sig också till fiske, och en förutsättning för att effektivt kunna genomföra dem med anknytning till fisket är att kraven beaktas inte endast i naturvårdslagen utan också i lagen om fiske. Direktivet kräver dessutom ett system för att vid behov kunna säkerställa att nyttjandet av arterna i bilaga V inte står i strid med bevarandet av deras gynnsamma skydds nivå.

Ramdirektivet för vatten (200/60/EG) har som målsättning att främja vattenkvaliteten och säkerställa en hållbar användning av vatten. Man strävar efter att skydda, förbättra och återställa vattnen för att förebygga en försämring av statusen i yt- och grundvattenförekomsterna och att uppnå minst en god status. I ramdirektivet finns inga bestämmelser om fiske, men åtgärderna som krävs i direktivet gagnar också skyddet av fiskbestånden. En indikator som används vid klassificeringen av vattnens status är just fiskbeståndets ekologiska tillstånd. I havsområdena fortsätter arbetet genom ramdirektivet om en marin strategi (2008/56/EG).

FN:s havsrättskonvention (FördrS 50/1996) förutsätter att kuststater säkerställer åtgärder som baserar sig på vetenskaplig bevisning för att bevara och vårda havsområdena, så att de levande naturresursernas bevarande inom statens ekonomiska zon inte utsätts för risker på grund av för flitigt nyttjande. Konventionen förpliktar också kuststaterna att upprätthålla eller återställa bestånden som nyttjas till en nivå för en hållbar maximiavkastning. Stater från vars floder anadroma bestånd härrör anses ha det främsta intresset av och således också huvudansvaret för sådana bestånd, och bör därför säkerställa bevarandet av de anadroma bestånden genom att införa lämpliga regleringsåtgärder. FN:s avtal om verkställande av bestämmelserna i havsrättskonventionen (FördrS 81/2003), även kallat FN:s avtal om fiskbestånd, introducerar principer för bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd och fastställer att åtgärderna ska grunda sig på försiktighetsprincipen och på bästa möjliga vetenskapliga fakta.



Internationella avtal med anknytning till vandringsfiskar är gränsälvavtalen som träffats med grannländerna. Gränsälvavtalet mellan Finland och Sverige som undertecknades 11.11.2009 gäller fiske av östersjölox i Torne älv och vid dess inlopp. Regeringens proposition (RP 264/2009) om avtalets ikraftträdande behandlas för närvarande i riksdagen. Avtalet mellan Finland och Norge angående gemensam fiskeristadga för Tana älvs fiskeområde (FördrS 94/1989) är relevant med tanke på atlantlaxen.

## 3 Reformalternativ

### 3.1 Mål för lagen om fiske

I den gällande lagen om fiske finns ingen egentlig bestämmelse om mål för lagen, men 1 § i lagen kan anses som en allmän bestämmelse som styr bedrivandet av fiske. Denna bestämmelse och lagen om fiske i sin helhet återspeglar uppfattningen att fisk är en naturresurs och nyttighet, som borde producera, dvs. föröka sig och förnya sig, så mycket som möjligt så att den kan nyttjas så effektivt och rationellt som möjligt som människoföda. Bestämmelsen ger uttryck åt den så kallade *principen om maximal hållbar avkastning* (maximum sustainable yield, MSY). Målsättningen är alltså att trygga och förbättra fångsterna.

Syftet med och målsättningen för den nya lagen om fiske har diskuterats i såväl sektionerna som arbetsgruppen. I svaren på ministeriets enkät våren 2008 presenterades också åsikter om målen för den nya lagen om fiske. Den viktigaste uppgiften för lagen om fiske borde vara att ordna nyttjandet och vården av fiskresurserna så att nyttjandet av fiskresurserna kunde ge samhällelig genomslagskraft och samtidigt trygga naturresursernas ekologiska hållbarhet samt naturens mångfald.

Lagen om fiske har ett slags dubbelroll. I lagen om fiske finns bestämmelser om nyttjande av både naturresurser och egendom. Användningen av naturresurser inverkar alltid på naturens mångfald. Trots detta är den egentliga uppgiften som lagen om fiske innehar inte att vårda naturen, även om den aspekten klart mer än för närvarande borde tas i beaktande i annan lagstiftning, liksom också i lagen om fiske. Detta beror på den så kallade genomslagsprincipen, eftersom man inte kan trygga bevarandet av naturens mångfald enbart med stöd av naturvårdslagstiftningen.

I beredningsorganen för totalreformen har strävan efter *ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart fiske* vunnit understöd. Dessa målsättningar kan ibland stå i strid med varandra, och då borde tryggheten av fiskbestånden och deras arvsmassa vara det primära målet. I övriga fall omintetgörs också de övriga målen. Hållbar användning är en gammal miljörettslig princip och då den tillämpas borde man inte fiska mer än fiskbeståndet kan producera. Den gällande lagens tyngdpunkt borde kanske kontrolleras så att målet inte är endast att bevara och utöka de kvarvarande fiskbestånden. Ett mål borde också vara att återställa bestånd som håller på att försvinna till en ekologiskt hållbar nivå, samt att beakta behovet av skydd hos vattenmiljön i övrigt.

Lagens utgångspunkt borde vara strävan efter att möjliggöra *naturlig förökning* i fiskbestånden för alla arter. Inom fiskerihushållningen innebär *ekologisk hållbarhet* att fiskbestånden kan nyttjas utan att deras och hela ekosystemets välbefinnande och förnyelseförmåga utsätts för risk. Med hjälp av bestämmelserna i lagen om fiske borde

man sträva efter att säkerställa att fiskresurserna förblir genetiskt mångsidiga och produktiva genom systematiska, ändamålsenliga vårdåtgärder som baserar sig på bästa tillgängliga forskningsdata. Med vårdåtgärder avses framför allt *en övergripande reglering av fisket, optimerat fiske och försorg om fiskens livsmiljö så att fiskbeståndens livsmiljöer inte försämras under något skede av fiskbeståndens livscykel och försök att förbättra fiskbeståndens livsmiljöer bl.a. genom istandsättning av livsmiljön samt genom att möjliggöra fiskens vandring mellan områden där de äter och leker*. Utöver regleringen av fisket och andra vårdåtgärder för fiskbestånden påverkas fiskbeståndens tillstånd mycket också av övriga miljöfaktorer, såsom näringsbelastning, vattenbyggande och –reglering, vilka inte påverkas av bestämmelserna i lagen om fiske. Man bör också säkerställa att åtgärderna med anknytning till fisket inte heller försvagar tillståndet hos andra organismer och naturtyper.

Utplantering av fisk har i den gällande lagens anda varit en av de vanligaste formerna av vård av fiskbestånden. Med utplantering av fisk kan man ändå inte inverka på försämrade förhållanden i fiskens livsmiljö. Om man bara lyckas trygga kraven som ställs av livscykeln med anknytning till förökning och livsmiljöer, kan fisken och fiskbestånden förökas och återhämta sig till och med mycket snabbt tack vare sin stora förökningspotential. Enligt principerna för hållbart fiske borde utplantering av fisk göras endast enligt planer som baserar sig på bästa möjliga kunskap. Utplanteringsplanernas huvudsakliga mål borde vara t.ex. att återställa naturliga fiskarter och –bestånd som tidigare förekommit i vattendraget eller att stärka försvagade naturliga bestånd. För att kompensera fisketrycket borde utplanteringsplanerna av fisk vara väl genomtänkta mellan utplanteringsverksamheten och utvecklingen av regleringen av fisket.

Med *ekonomiskt hållbart* fiske avses välbefinnande och konkurrenskraft på längre sikt för fiskerihushållningen både lokalt och i den globala ekonomin. Målsättningen är en tillräcklig ekonomisk avkastning inom ramen för systemet och en rättvis fördelning av vinsterna mellan aktörerna. Ekonomiskt hållbar fiskerihushållning står i nära samband med den sociala hållbarheten, eftersom människornas välbefinnande också förutsätter ekonomiskt välbefinnande. Ekonomiskt hållbart fiske innebär att fiskresurserna nyttjas så att de ger den bästa möjliga samhällsekonomiska nyttan. Målet är utöver en tillräcklig ekonomisk avkastning och en rättvis fördelning av avkastningen också indirekt ekonomisk nytta av fisket, såsom att hålla de positiva effekterna av fisket på folkhälsan på en permanent hög nivå.

*Social hållbarhet* innebär att fiske och att röra sig i naturen, som utgör en väsentlig del av det finländska kulturarvet, är möjliga också i framtiden. Socialt hållbart fiske erbjuder människorna bl.a. utveckling av möjligheterna att delta och påverka, likställdhet och hälsa för individer samt möjligheter som miljön erbjuder för att tillfredsställa livsbehoven. I ett socialt hållbart system med fiskerihushållning är fiskerätternas innehavares, fiskerinäringarna samt fritidsfiskarnas rättigheter och skyldigheter i rättvis balans och fisket i sina olika former är samhälleligt godtagbar verksamhet. Den sociala hållbarheten står också i nära samband med *kulturell hållbarhet*. Kulturellt hållbar fiskerihushållning möjliggör inte enbart bevarandet av olika kulturer (t.ex. fångstkultur, lokal självbestämmanderätt, fiske som en traditionell näring), utan också utveckling i människans ömsesidiga interaktion – med beaktande av människors olikheter och vars och ens rättigheter. Den kulturella hållbarheten bör granskas också ur synvinkeln att samernas rätt att bevara och utveckla sin egen kultur kan förverkligas.

Konflikter inom fiskerihushållningen beror i allmänhet på motstridiga värden, information eller intressen. Aktörernas intressen kan vara ekonomiska, kulturella, sociala eller politiska. Det är viktigt att de olika intressenterna deltar i beslutsfattandet tillsammans för att undvika meningsskiljaktigheter och för att skapa och upprätthålla ett hållbart system med fiskerihushållning.

### **3.2 Verkställande av uppgifter baserade på lagen om fiske**

Under beredningen har man analyserat uppgifterna i enlighet med den gällande lagen om fiske och strävat efter att preliminärt placera dem i olika kategorier enligt vilka uppgifter som omfattas av de privaträttsliga parternas (vattenområdenas ägares) äganderätt och vilka uppgifter som är offentliga förvaltningsuppgifter, förvaltningsuppgifter som innefattar offentlig makt, förvaltningsuppgifter som innefattar betydande offentlig makt samt vilka uppgifter som innefattar befogenhet att utfärda normer (bilaga 1). Utifrån kategoriseringen har man under beredningen begrundat hur det i framtiden vore vettigt att fördela ansvaret för uppgifterna, så att målet för lagen om fiske samt de övriga målsättningarna för reformprojektet (kostnadseffektivitet, förvaltningens enkelhet, rättskydd) kan förverkligas.

Utgångspunkten för arbetet med att vårda fiskresurserna och regleringen av fisket som är en del av arbetet borde vara tillräckligt stora planeringsområden. Vårdområdena borde vara tillräckligt omfattande för att genomföra en enhetlig och övergripande vård samt åstadkomma de verkningar som eftersträvas med vården. Som exempel har förts fram de vårdområden baserade på geografiska avrinningsområden som redan är i användning i vattenvårdsplaneringen. Genom att koppla planeringen av vården av fiskresurserna till samma områden kunde man klarlägga förhållandet mellan vattenvården och regleringen av fisket. Vatten och fisk hör ihop.

För att nå målet för lagen om fisk vore det särskilt viktigt att så utnyttja bästa tillgängliga forskningsdata så fullständigt som möjligt. Stora mängder forskningsdata är tillgängliga, trots att information om fiskbestånden inte finns för alla vattenområden i Finland, och inte heller i framtiden finns något behov av information som täcker alla vattenområden. Det vore viktigt att identifiera områden som är av fiskeriekonomisk betydelse och skaffa information om dessa. Utifrån informationen kunde man planera och genomföra vården av fiskresurserna med hjälp av vettiga och effektiva regleringsåtgärder.

Planeringssystemet för vården av fiskresurserna borde också vara flexibelt och dynamiskt, så att man vid behov snabbt kan genomföra exempelvis striktare begränsningar eller å andra sidan mjuka upp begränsningar som blivit överdimensionerade. Planen för vården av fiskresurserna borde också förankras regionalt så att aktörerna på lokal nivå kan engageras i utarbetandet av planer och genomförandet i praktiken. Planeringssystemet borde dessutom vara sådant att fiskerihushållningsmyndigheten vid behov har klara befogenheter att ingripa om målet för lagen om fiske, dvs. den ekologiska, sociala och ekonomiska hållbarheten, ser ut att utsättas för risk.

### **3.3 Definitionen av yrkesfiske**

*Terminologi och syfte*

Då den nya definitionen bereds borde man överväga om det är skäl att avstå från termen yrkesfiske och övergå till att använda samma terminologi (kommersiellt fiske) som används inom Europeiska gemenskapen, varifrån huvuddelen av lagstiftningen som reglerar verksamheten ändå kommer i form av rådets och kommissionens förordningar. I regeringens proposition med förslag till lag om registrering av fiskefartyg och vattenbruksfartyg som används till havs (17/2009) används termen kommersiellt fiske.

Med definitionen av en kommersiell fiskare eller yrkesfiskare strävar man efter att skilja personer som fiskar i förtjänstsyfte från dem som fiskar i rekreationssyfte. Det är viktigt att dra en gräns mellan dessa inom referensramen för lagen om fiske, om man för gruppen som fiskar i förtjänstsyfte avser att införa bestämmelser med vissa rättigheter och skyldigheter som inte omfattar andra som fiskar i samma vatten. Definitionen borde omfatta alla som fiskar i förtjänst- eller försäljningssyfte. Man har inte för avsikt att inkludera bestämmelser om grupper som är berättigade till investeringsstöd eller lättnader i bränsleskatten i lagen om fiske. Bestämmelser gällande till vilka det vore ändamålsenligt att styra den här typen av stöd får regleras i ifrågavarande speciallagar.

*Varför borde gruppen av yrkesfiskare eller kommersiella fiskare ges särskilda rättigheter och skyldigheter i lagen om fiske? Vilka är rättigheterna och skyldigheterna?*

Försättandet av yrkesfisket eller det kommersiella fisket i en fördelaktigare ställning jämfört med annat fiske baserar sig på att man vill trygga tillgången på inhemsk fisk i detaljhandeln och för konsumtionen, sysselsättningen i glesbebyggda områden samt hållbart nyttjande av fiskbestånden och kontinuiteten i fisket som följer av detta. För att det ska vara lättare att övervaka nyttjandet av rättigheterna i bestämmelserna borde gruppen också ges skyldigheter som underlättar övervakningen (t.ex. skyldighet att registrera sig, skyldighet att anmäla fångst).

Kommersiella fiskare kunde ges mer omfattande rättigheter att använda effektiva fångstredskap (fångstredskap avsedda för yrkesfiske) än fritidsfiskarna och lättare tillträde till privatägda vatten. Borde begränsningen i rätten att använda effektiva fångstredskap för kommersiella fiskare utvidgas till att omfatta inte enbart allmänna vatten utan också privatägda vatten i havet och insjöarna? Då man begrundar ärendet bör man också ta i beaktande de grundlagsenliga rättigheterna som gäller ägarna av privatägda vatten.

Större rättigheter att använda effektiva fångstredskap än andra fiskare kan öka benägenheten att anmäla sig som kommersiell fiskare, även om personen som anmäler sig inte har för avsikt att bedriva fiske som näringsverksamhet. Omfattande användning av effektiva fångstredskap ökar å sin sida fisketrycket. Skyldighet att anmäla fångsten kunde kopplas samman med rätten att använda effektiva fångstredskap. Största delen av de kommersiella fiskare som fiskar i havet har redan nu en strikt skyldighet att anmäla fångsten utifrån EU:s bestämmelser, så en ny anmälningsskyldighet skulle inte öka deras administrativa börda. I insjöarna är anmälningsskyldigheten däremot en ny skyldighet. Skyldigheten kunder i alla fall minskas genom att bestämma om intervallerna för inlämnande av anmälan på ändamålsenligt sätt. Med anknytning till regleringen av fisket av vandringsfiskbestånden bör man ännu överväga behovet att begränsa användningen av effektiva fångstredskap avsedda för yrkesfiske.

Livsmedelslagen förpliktar att som fiskar för att sälja fiskprodukter att göra en anmälan om primärproduktion till kommunens livsmedelstillsyn. Det vore logiskt att binda definitionen av en kommersiell fiskare vid anmälan om primärproduktion, så att kontrollen av hur

hygien- och hälsokraven iaktas kan tryggas på ett bättre sätt än för närvarande. Som förutsättning kunde också övervägas exempelvis registrering i förskottsuppbörsregistret eller momsregistret. Dessa krav har en samhällsligt godtagbar grund, så det är osannolikt att saken gäller ogrundad begränsning av näringsfriheten.

### *Juridiska personers ställning*

Numera bedrivs fiske allmänt i bolagsform. I definitionen borde detta tas i beaktande antingen så att definitionen direkt omfattar också juridiska personer eller så att en fysisk person som omfattas av definitionen har bestämmanderätt över den juridiska personen. Det senare alternativet kräver en relativt komplicerad lagstiftning. Ärendet bör också granskas med tanke på näringsfriheten som tryggas i grundlagen.

En möjlighet är att koppla definitionen av en kommersiell fiskare direkt till ägandet eller innehavet av ett fiskefartyg och med tanke på typer av fiske som bedrivs utan fiskefartyg (såsom fiske under isen) ordna saken som ett undantag till huvudregeln.

Europeiska gemenskapens lagstiftning kräver att gemenskapens medborgare bemöts likvärdigt i EU:s medlemsstater. Definitionen av en kommersiell fiskare borde av denna anledning täcka också medborgare från andra EU-länder. Innebär principen om likvärdigt bemötande att också juridiska personer från andra EU-länder får samma ställning som inhemska juridiska personer?

Eftersom man troligen så långt som möjligt önskar att naturresurserna blir kvar under nationell kontroll, kunde man överväga ett krav på att den som bedriver fiskeverksamhet bör vara bosatt i Finland. Det är svårare att iaktta kravet för bolagens del än för en fysisk person. Är det möjligt att kräva att ett bolag är grundat i Finland och leds från Finland? Är ett sådant krav å andra sidan tillräckligt för att uppnå målet?

## **3.4 Fiskerinäringarnas tillgång till fiskresurserna**

Tillgången till fiskerättigheter och vattenområden för yrkesfiske och fisketurism har definierats som en av de viktigaste utmaningarna för idkandet och utvecklingen av dessa näringar. Näringssektionen har preliminärt behandlat fyra modellers genomförbarhet och bedömt deras effektivitet. De granskade modellerna är:

1. Tillstånd beviljat av fiskeområdet
2. Fastställande av det nuvarande systemet
3. Länsbaserade tillstånd tillämpas för fiskeguider
4. Myndighetsbaserad modell

Sektionen definierade som allmänt mål att fiskbestånden borde kunna nyttjas på ett hållbart sätt för fiskhandels och förädlingens behov (kommersiellt fiske) samt för behov inom företagsverksamhet som stöder sig på fiske som en form av rekreation (fisketurism) i såväl allmänna som privatägda vatten.

### *1. Tillstånd beviljat av fiskeområdet*

Av modellerna som presenteras är alternativ 1 ett s.k. 0-alternativ, dvs. det kan genomföras inom ramen för den gällande lagen. Erfarenheter av att tillämpa modellen

finns redan från insjöområden. Inom ramen för modellen förskjuter delägarlagen frivilligt beslutsfattandet som gäller tillträde i syfte att fiska till de vatten som lagen besitter till fiskeområdet. Fiskeområdet kan härfter fatta mer omfattande och enhetliga tillståndsbeslut som gäller vattenområdena.

Modellens genomförbarhet ansågs rätt god, eftersom den baserar sig på strukturen i den gällande lagen om fiske. Ur vattenområdenas ägares perspektiv är modellen kundinriktad, eftersom den baserar sig på frivillighet. Enligt preliminära erfarenheter fungerar modellen utmärkt inom områden där det inte har varit några problem att få fiskerättigheter. Däremot har modellen inte främjat tillgången till fiskerätter inom problematiska områden. Ur näringsidkarnas perspektiv blir tillgången till fiskerättigheter på många ställen oförändrad och modellen bedöms inte nämnvärt förbättra nuläget.

## *2. Fastställande av det nuvarande systemet*

Enligt modellen beviljas tillstånd att fiska i vattenområdena också i framtiden av vattenområdets ägare (delägarlag, fiskeområde eller motsvarande organisation). I lag är vattenområdets ägare ändå skyldig att bevilja fisketillstånd om vattenområdet är lämpligt för näringsverksamhet och fiskbestånden som är föremål för fisket är hållbara.

I praktiken kan detta ske exempelvis genom att utveckla nyttjande- och vårdplanen så att den inkluderar områden som är lämpliga för näringsverksamhet och principerna för beviljande av fisketillstånd. Dessutom kan nyttjande- och vårdplanen fastställas med hjälp av lagstiftning så att det blir en skyldighet att iakta dokumentet. Skyldigheten kan kopplas samman med fiskehushållningsmyndighetens godkännande. Beslutet om fastställande är då överklagbart.

Modellens styrka ansågs vara att ägarna fortfarande har rätt att besluta om fisketillstånd inom sitt område, trots att prövningsrätten är bunden till nyttjande- och vårdplanen för fiskbestånden i området. Även om utvecklingen av planeringen och stärkandet av dess roll i allmänhet ansågs vara ett bra tillvägagångssätt, framfördes inom sektionen starka åsikter om den utmaning planeringsarbetet innebär. Hur kan en omfattande regional planering på ett ändamålsenligt sätt beakta skillnaderna i områdets vattendrag och deras fiskbestånd?

Om den fungerar kan modellen klarlägga speciellt principerna för nyttjande av omfattande vattenområden, så den påverkar då också näringsidkarnas verksamhetsförutsättningar. Modellen gör det möjligt att få tillgång till mer omfattande och enhetliga vattenområden och gör det lättare för yrkesfiskarna att flexibelt flytta sig från ett område till andra.

## *3. Länsbaserade spöfisketillstånd tillämpas för fiskeguider*

Spöfiske i sällskap med en fiskeguide är enligt Högsta domstolens beslut ett evenemang som motsvarar en fisketävling, för vilket ett länsbaserat spöfisketillstånd inte är tillräckligt, utan fiskeguiden bör också anskaffa tillstånd som beviljas av innehavaren av fiskerätten. Modellen som föreslås grundar sig på tanken att tillämpningsområdet för det länsbaserade spöfisketillståndet ändras i samband med lagreformen så att det blir möjligt att göra en mindre fiskeresor i sällskap med en guide utan tillstånd av innehavaren av fiskerätten.

Modellens styrka ansågs vara att den för fiskeguidernas del förverkligar principen om samlad service och att den möjliggör fiskeguideverksamhet inom vidsträckt vattenområden. Den förbättrar sannolikt fångstgarantin under guidade fiskeresor som

erbjuds av fiskeguider och fördelar fisketrycket över ett större område. En svaghet ansågs vara att vattenområdenas ägare inte har möjlighet att påverka fiskeguideverksamheten i området och tillämpandet av den här modellen kan därför stå i strid med egendomsskyddet som stadgas i grundlagen.

#### *4. Myndighetsbaserad modell*

Enligt modellen beviljar den regionala fiskerihushållningsmyndigheten tillstånd för fiske i privatägda vatten. Varje TE-centrals, i framtiden ELY-centrals, område utgör ett tillståndsområde, men indelas vid behov i tillståndsområden som omfattar enskilda fiskeområden eller andra ändamålsenliga områden, för vilka tillstånd också kan ansökas separat. Beviljandet av tillstånd baserar sig på modellen med nyttjande- och vårdplan som presenteras i punkt 2, som definierar områden som är lämpliga för yrkesfiske och fisketurism. Tillstånden som behövs för yrkesfiske/fiskeguideverksamhet beviljas med beslut av ELY-centralen, som kan överklagas. Tillståndet innefattar bestämmelser om olika fångstredskap och deras användning.

Modellen som presenteras förenhetligar tillgången till fiskerättigheter för näringsidkarna och förverkligar principen om samlad service. Den möjliggör en enhetlig tillståndsförvaltning för vidsträckta vattenområden. Enligt modellen överförs beslutanderätten gällande fiskerättigheter med anknytning till näringsidkande i privatägda vatten från vattenområdets ägare till myndigheterna. På grund av detta medför utvecklingen av modellen ett konstitutionellt problem. Modellen utökar myndigheternas uppgifter.

#### *Sammanfattning:*

Ingen av modellerna som presenteras ovan har i första hand valts till fortsatt utveckling. Med tanke på den fortsatta utvecklingen är de centrala frågorna riktlinjerna med anknytning till fiskerättigheterna och egendomsskyddet samt eventuellt förnyandet av organisationsstrukturen.

### **3.5 Ordnande av finansiering**

Finansieringssektionen har kartlagt olika alternativ för finansieringen av fiskerihushållningen samt jämfört dessa i relation till systemets uppskissade grundläggande uppgift, kostnadseffektiviteten och genomförbarheten. Man strävar efter att åstadkomma ett högklassigt, åskådligt, kundinriktat och motiverat lösningsförslag för ordnandet av basfinansiering för fiskerihushållningen. Sektionen har inlett arbetet med att definiera finansieringens grundläggande uppgift. Som eventuella uppgifter för finansieringen har preliminärt skissats upp följande frågor:

1. Planering av nyttjande och vård av fiskevatten
2. Ordnande, reglering och övervakning av fiske och vård av fiskevatten
3. Uppföljning och styrning av nyttjande och vård
4. Upprätthållande av fiskbeståndens mångfald och allmännyttig vård
5. Förbättring av möjligheterna att fiska
6. Främjande av fritidsfiske
7. Rådgivning och information
8. Innovativa utvecklingsprojekt

9. Ersättningar till ägare
10. Ordning och registrering av uppbörd av avgift
11. Främjande av nyttjandet av inhemsk vild fisk

Eftersom finansieringssystemet påverkas av fiskerättsärenden, organiseringen av uppgifterna i lagen om fiske och uppgifterna som härstammar från lagstiftningen, har det varit svårt att definiera finansieringens grundläggande uppgift på ett uttömmande sätt i det här skedet av arbetet.

Som reformalternativ har man i arbetet under 2009 behandlat följande alternativa finansieringsmodeller:

1. nuvarande modell
2. budgetmodell
3. "jaktvårdsavgift"-modell
4. "skogsvårdsavgift/fastighetsskatt"-modell
5. modell med baskort, där fiskevårdsavgifterna är en del av spöfisketillståndet
6. skattemodeller (fiskeredskapsskatt, fisketillståndsskatt)
7. nuvarande modell ändrad i tillämpliga delar

Efter en jämförelse av de olika modellernas svagheter och styrkor valde arbetsgruppen till alternativa modeller för vidare granskning budgetmodellen, modellen med baskort och den nuvarande modellen ändrad i tillämpliga delar.

### *1. Budgetmodell*

I denna modell betalas bidrag som beviljas enligt prövning och eventuella ersättningar som baserar sig på lagen om fiske ur skattemedlen och man avstår helt från att uppbära fiskevårdsavgiften. Systemet med länsbaserade spöfiskeavgifter blir kvar men ändras i tillämpliga delar.

### *2. Modell med baskort*

I reformen av lagen om fiske har som ett alternativ föreslagits ett s.k. "baskort", i vilket fiskevårdsavgiften och den länsbaserade spöfiskeavgiften kombineras. Utöver mete och pilkfiske berättigar baskortet också till spöfiske med ett spö i hela landet eller inom ett visst område. Baskortet som sådant är tillräckligt om fiskaren använder enbart ovan nämnda metoder med ett spö. Om fiskaren utöver eller i stället för dessa metoder vill använda någon annan metod bör han eller hon betala detta baskort och utöver det också en separat tillståndsavgift till fiskevattnets ägare. Vid forsfiske och andra motsvarande speciella objekt borde man likaså betala baskortet och den lokala tillståndsavgiften. I modellen har man utgått ifrån att mete och pilkfiske förblir avgiftsfria allmänna fiskerättigheter.

### *3. Det nuvarande systemet med ändringar*

Det tredje reformalternativet tillämpar det nuvarande systemet med en fiskevårdsavgift av skattetyd och ett system som motsvarar den länsbaserade spöfiskeavgiften (nya gränser i stället för länsgränserna). Det nuvarande systemet ändras så att målet är att öka de influtna avgifterna och förbättra kundvänligheten.



I och med att arbetet med reformen av lagen om fiske framskrider och en eventuell ny organisationsstruktur tar form blir man möjligtvis tvungen att granska de alternativa modellerna för basfinansiering på nytt. Eftersom arbetet bara har börjat kan det slutliga förslaget till en lösning innehålla element som ännu inte har behandlats av sektionen, och lösningen kan också vara en kombination av flera olika modeller. Finansieringssektionen har i sitt arbete strävat efter att undvika att ta ställning till fiskerätsfrågor.

### **3.6 Ordnande av fiskeövervakningen**

Övervakningssektionen har i det fortsatta arbetet efter det första skedet fokuserat på att skissa upp alternativa modeller för ordnandet av fiskeövervakningen, med beaktande av resultaten av de övriga sektionernas och arbetsgruppens arbete med att bereda totalreformen av lagen om fiske. Arbetet fokuseras i fortsättningen också på att utreda verkningarna av EU:s fiskeövervakning på totalreformen av Finlands lag om fiske med tanke på gemenskapens gällande kontrollagstiftning och EU:s kontrollförordning som för närvarande är under beredning samt eventuellt förordningen som gäller olagligt, orapporterat och oreglerat fiske.

Övervakningssektionen har i sitt fortsatta arbete i detta skede skissat upp fyra olika modeller för ordnandet av fiskeövervakningen och regleringen av övervakningen i samband med den övriga beredningen av lagen om fiske. Den första modellen baserar sig enligt övervakningssektionens förslag på gällande lag då den till vissa delar grundar sig på fiskeövervakning som utförs av utbildade fiskeövervakare som sköter en offentlig myndighetsuppgift samt av myndigheterna. I modellen bemyndigar innehavarna av fiskerätten fiskeövervakarna att sköta sin uppgift, vilket styr övervakningen till önskade vattenområden.

I den andra modellen sköts övervakningen av utbildade fiskeövervakare samt myndigheter. Skillnaden jämfört med den första modellen är att innehavarna av fiskerätten och eventuellt också myndigheterna kan köpa övervakningstjänster i detta avseende av fiskeövervakare som sköter en offentlig myndighetsuppgift. Tyngdpunkten i övervakningen flyttas huvudsakligen till företag som producerar övervakningstjänster, då man också satsar mera på utbildningen av övervakare samt på tillsynen över utbildningen och utbildarna i samband med en eventuell ökning av befogenheterna. Innehavarna av fiskerätten och vattenområdets ägare har då rätt att delta i övervakningen endast i egenskap av observatör och anmälare.

I den tredje modellen sköts övervakningen endast av myndigheterna. Modellen förutsätter en betydande ökning av myndigheternas uppgifter och resursfördelning uttryckligen med tanke på myndigheterna som sköter fiskeövervakningen för att kunna ordna en täckande och ändamålsenlig övervakning.

Som en fjärde modell har man valt att stärka den roll som innehas av fiskeområdet eller motsvarande mellanorganisation inom fiskerifältet i fiskeövervakningen. Modellen förutsätter att mellanorganisationens fiskeövervakares uppgifter och befogenheter klarläggs samt att övervakningen integreras till en del av den regionala planeringen av nyttjandet och vården av fiskresurserna.

Alla modeller som behandlats av övervakningssektionen är i detta skede utkast, utifrån vilka fiskeövervakningen och regleringen som gäller övervakningen bedöms som en del av totalreformen av lagen om fiske.

Inom sektionen har man också preliminärt diskuterat möjligheten att inrikta fiskeövervakningen på områden som är viktiga och mindre viktiga med tanke på övervakningen. Övervakningen kunde ske på olika nivåer och med olika intensitet inom olika områden.

## **4 Fortsatt arbete**

Arbetet inom sektionerna har hittills varit relativt separat från de övriga sektionernas och arbetsgruppens arbete. Var och en av sektionerna har behandlat frågor med anknytning till sitt uppdrag relativt självständigt ur sitt eget perspektiv. Under arbetets följande skede bör man alltså fokusera på att sammanföra sektionernas arbete.

Beredningsorganen har fortfarande flera viktiga ärenden att behandla, med anknytning till mer än en av sektionernas uppdrag. Sådana viktiga ämnen är bland annat system och åtgärder för regleringen av fisket (förbjudna och tillåtna fångstredskap och fångstmetoder, tidsmässiga och lokala fiskeförbud, minimimått, maskstorlek i näten), fiskerättens utsträckning och egendomsskydd, frågan om vandringsfiskar samt tillståndsarrangemang för fritidsfiske och kommersiellt fiske. I det fortsatta arbetet borde man också överväga hur man kan utveckla och effektivisera arbetet med att förebygga splittringen i ägandet av vattenområden.

Öppna frågor är bland annat det exakta tillämpningsområdet för lagen om fiske, relationen till övrig lagstiftning, speciellt till grundlagen, budgetlagstiftningen och författningar inom miljörätten, samt de konkreta verkningarna av EU-lagstiftningen och internationella avtalsskyldigheter på lagen om fiske. Diskussionen om ordnandet av vården av fiskresurserna är fortfarande oavslutad, trots att ämnet har tangerats i samband med diskussionen om verkställandet av uppgifter inom fiskerihushållningen.

I början av 2010 färdigställs flera separata utredningar som stöder den fortsatta beredningen av projektet, vilka man kommer att sätta sig in i. Utredningar som ännu inte har inletts är bl.a. en socioekonomisk utredning av fritidsfisket samt en utredning som gäller verkningar av utplanteringar, lönsamhet och alternativa vårdåtgärder för fiskbestånden. Arbetsgruppen har dessutom för avsikt att fortsätta med de regionala samråden, som man har beslutat att hålla åtminstone 19.1.2010 i Åbo (yrkesfiske), under vårvintern 2010 i Lappland (särskilda frågor för Övre Lappland), under våren i Kuopio (fiskeområdesverksamhet och vård av fiskevatten), samt under hösten som ett seminarium som behandlar fritidsfisket. Med anknytning till reformen ordnas dessutom ett internationellt miniseminarium i Helsingfors 26.8, som behandlar europeisk praxis för fritidsfiske.

## **5 Sammanfattning**

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens II regering bereds en totalreform av lagen om fiske. I reformarbetet ska man fästa särskild uppmärksamhet vid frågan med anknytning till vandringsfiskarna samt vid verksamhetsförutsättningarna för yrkesfisket. Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte 25.11.2008 en arbetsgrupp och fyra sektioner som bereder den nya lagen om fiske. I delbetänkandet analyserar arbetsgruppen den nuvarande situationen och lägger fram preliminära reformalternativ.

I Finland består cirka en tiondel av arealen, dvs. 3,4 milj. hektar, av vattendrag i inlandet. Största delen av vattenområdena är gemensamt ägda och odelade. Det finns 20 500 delägarlag och 1,4 miljoner delägarlägenheter. Staten äger också betydande vattenområden särskilt i Norra Finland och på öppna havet. Problemen med att ordna fisket som uppstår på grund av att ägandet är så splittrat har motarbetats med hjälp av 225 fiskeområden.

I Finland finns totalt cirka hundra fiskarter, av vilka cirka trettio förekommer endast sporadiskt. Största delen av arterna som får fiskas förekommer rikligt. Insjölaxen, havsöringen, havsharren och Saimenrödingen är i alla fall ytterst utrotningshotade. Vandringsfiskarna lider särskilt av att forsarna däms upp och vattendragen regleras. Omfattande utplantering av fisk har på många håll gjort fiskebestånden mycket rikligare och påverkat deras genetiska mångfald. Övergödningen av vattnen har kraftigt ökat mörtbestånden i synnerhet vid Finska vikens kust, i Skärgårdshavet och i vissa inlandsvatten.

Konsumtionen av fisk i Finland har ökat med 30 procent under 2000-talet till cirka 16 kilo per person beräknat som filéer. Konsumtionsökningen beror på importfisken: andelen inhemsk fisk har sjunkit till cirka en tredjedel. Konsumtionen av inhemsk regnbågslax och strömming har minskat under 2000-talet. Fångsten inom yrkesfisket har stabiliserats på drygt 100 miljoner kilo om året. Fångsterna inom yrkesfisket vid kusten har redan länge minskat år för år. Antalet yrkesfiskare har minskat till cirka 2 700, av vilka cirka 900 får minst 30 procent av sin inkomst från fisket. Den globala trenden är att andelen odlad fisk av den totala konsumtionen ökar. Ökningen av konsumtionen i Finland baserar sig också på odlad lax, som importeras särskilt från Norge. I Finland har odlingen av matfisk minskat under de senaste tjugo åren till cirka 13 miljoner kilo.

En stor del av den inhemska fisken som konsumeras har fiskats av konsumenterna själva; var tredje finländare har fiske som hobby. Inom fritidsfisket har det skett en allt klarare övergång från husbehovsfiske som betonar fångstens storlek till rekreationsfiske där upplevelsen är det viktiga. Fångsten från fritidsfiske har under 2000-talet uppgått till 33–42 miljoner kilo. Fiske bedrivs till största delen på egen hand, men fiskeguideverksamheten ökar helt tydligt. Under 2007 fanns det 1 108 företag för fisketurism i Fastlandsfinland och sysselsättningen inom fisketurismen motsvarade 510 årsverken.

Strävan efter ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart fiske har vunnit mest understöd som mål för den nya lagen om fiske. Den sociala hållbarheten granskas i vid bemärkelse som inkluderar också kulturell hållbarhet: fisket är en viktig del av den samiska kulturen.

Arbetsgruppen har identifierat totalt 35 uppgifter som ska omfattas av bestämmelserna i lagen om fiske. Uppgifterna har klassificerats enligt om de är privata eller offentliga. De offentliga uppgifterna har ytterligare indelats i offentliga förvaltningsuppgifter, uppgifter som innefattar offentlig makt, uppgifter som innefattar betydande offentlig makt samt uppgifter som innefattar utfärdande av normer. Uppgifterna som innefattar offentlig makt är

flest till antalet. I fortsättningen begrundar man hur uppgifterna kan organiseras på ett ändamålsenligt sätt med beaktande av grundlagens villkor, verksamhetens effektivitet och kostnadseffektivitet samt regeluppsättningens åskådlighet.

Preliminärt ska begreppet yrkesfiske ersättas med begreppet kommersiellt fiske, som används i EU:s gemensamma fiskeripolitik. Den kommersiella fiskaren ska få mer omfattande rättigheter och skyldigheter än andra fiskare. Viktigt för det kommersiella fisket och andra fiskerinärningar är att trygga tillgången till fiskresurserna. Under beredningen har man granskat fyra olika modeller. Tillgången till fiskresurserna kan grunda sig på tillstånd beviljat av ägaren eller fiskeområdet, tillämpande av en länsbaserad spöfiskeavgift i fiskeguideverksamheten eller myndighetsbeslut. Nyttjande- och vårdplanen för vattendragen ska få en viktigare roll i ordnandet av fisket.

Som finansieringssystem för fiskerihushållningen har man begrundat sju olika modeller, av vilka tre har valts för vidare granskning. I budgetmodellen ersätts fiskevårdsavgiften med ett anslag med allmän täckning, medan den länsbaserade spöfiskeavgiften blir kvar men ändras i tillämpliga delar. I modellen med baskort kombineras fiskevårdsavgiften och den länsbaserade spöfiskeavgiften. Den tredje finansieringsmodellen utgörs av det nuvarande systemet med ändringar.

Fyra olika modeller har preliminärt skissats upp för fiskeövervakningen. Den första modellen är den nuvarande systemet med vissa förbättringar. I den andra modellen sköts övervakningen av myndigheterna och privata leverantörer av övervakningstjänster. I den tredje modellen har myndigheterna hela ansvaret för övervakningen. I den fjärde modell stärks rollen som innehas av en mellanorganisation som motsvarar fiskeområdet i fiskeövervakningen. Övervakningen kan dessutom prioriteras utifrån en riskanalys.

Med tanke på fisket har man också berett förslag till ändringar av den gällande lagen om fiske, som presenteras i en separat publikation (arbetsgruppspromemoria MMM 2009:11). Fiskeövervakarens befogenheter och ställning definieras mer åskådligt än tidigare så att de stämmer överens med grundlagen. Fiskeövervakaren förutsätts ha utbildning inom branschen. Enligt förslaget ställs kompetenskrav och villkor för godkännande upp för fiskeövervakaren. Fiskeövervakarnas verksamhet övervakas av jord- och skogsbruksministeriet samt närings-, trafik- och miljöcentralerna. Vidare föreslås att fiskeövervakarnas nuvarande befogenheter utökas att omfatta också rätten att ge anmärkning och föreläggande att förete bevis samt möjligheten att avstå från en åtgärd.

I det fortsatta arbetet behandlas bland annat systemet för regleringen av fisket, fiskerättens utsträckning och egendomsskydd, frågan om vandringsfiskar samt tillståndsarrangemang för fritidsfiske och kommersiellt fiske. Andra viktiga frågor för fiskerihushållningen är ordnandet av vården av fiskresurserna samt arbetet med att förebygga splittringen i ägandet av vattenområden. Beredningen av den nya lagen om fiske fortsätter genom ett öppet, vidsträckt samarbete. Utöver arbetsgruppsarbetet ordnas också regionala samråd och separata utredningar. Avsikten är att reformen av övervakningsbestämmelserna i den gällande lagen om fiske lämnas till riksdagen för behandling under 2010.



## BILAGA 1

<b>A Uppgift som innefattar befogenhet som omfattas av ägarens äganderätt</b>
verkställande av nyttjande- och vårdplan
uppföljning av nyttjande- och vårdplan
privaträttsliga fisketillstånd (inkl. prissättning och försäljning)
fördelning av nyttanderätt till gemensamt fiskevatten
arrendering/nyttjande av fiskerätt
fiskerihushållningsrådgivning och information
fiskeövervakning
<b>B Offentlig förvaltningsuppgift</b>
utarbetande av nyttjande- och vårdplan
uppföljning av nyttjande- och vårdplan
markering av områden med fiskeförbud och information om dessa
upprätthållande av register med anknytning till fiskerihushållningen
överlåtelse av registeruppgifter
<b>C Förvaltningsuppgift som innefattar offentlig makt</b>
utarbetande av nyttjande- och vårdplan
godkännande av nyttjande- och vårdplan
övervakning av verkställande av nyttjande- och vårdplan
införande av fiskeförbud
grundande av fredningsområden
beviljande av dispens för fiske
bestämning av fiskled
beviljande av basfinansiering för fiskerihushållningen
resultatstyrning av basfinansiering för fiskerihushållningen
övervakning av användningen av basfinansiering för fiskerihushållningen
överlåtelse av registeruppgifter
fiskeövervakning
bevakande av fiskerihushållningens allmänna intresse
beviljande av importtillstånd
beviljande av utsättningstillstånd
beviljande av omplanteringstillstånd
<b>D Förvaltningsuppgift som innefattar betydande användning av offentlig makt</b>
fiskeövervakning
<b>E Uppgift som innefattar befogenhet att utfärda normer</b>

nyttjande- och vårdplanens innehålls- och kvalitetskrav, anvisningar
statliga fisketillstånd (inkl. prissättning och försäljning)
införande av fiskeförbud
utfärdande av bestämmelser om fiskens minsta mått
begränsningar av maskstorleken i näten
bestämmelser som gäller fångstredskapens konstruktion och användning

11. 01. 2010

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän asettamispäätöksessä 25.11.2008 (MMM022:00/2008) edellytetään, että työryhmän ”tulee antaa välimietintö uudistusvaihtoehdoista sekä mahdollisista muista työn aikana esiin nousevista periaatteellisista kysymyksistä 31.12.2009 mennessä.”

HARE MMM 022:00/2008

Työryhmän antama välimietintö ei juuri sisällä asettamiskirjeen mukaisia uudistusvaihtoehtoja tai mahdollisia periaatteellisia kysymyksiä. Työryhmän asettamispäätöksen mukaisista asioista, joihin työryhmän erityisesti tulee työssään kiinnittää huomiota, välimietinnöstä puuttuu kokonaan tai on vain ohimennen käsitelty mm.:

- yhteiskunnan muutoksista aiheutuvat tarpeet tarkistaa kalastuslakia,
- kalastuksen sääntelyjärjestelmän selkeys ja kustannusvaikutusten kohtuullisuus,
- kalastusharrastuksen toimintaedellytysten turvaaminen,
- kalakantojen käytön kestävyys,
- vaelluskaloihin liittyvä kokonaisuus ja
- kalavesien hoitotoiminnan järjestäminen.

Kokonaisuudistus on osa paremman sääntelyn toimintaohjelmaa, joka edellyttää lainvalmistelun avoimuutta ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien lisäämistä. Välimietintö ei tue näitä tavoitteita.

Valtaosaa kalastuslain kannalta olennaisista asioista ei välimietintöä laadittaessa ollut vielä edes käsitelty työryhmässä tai sen jaostoissa eikä välimietintö voi siksi sisältää niihin liittyvien vaihtoehtojen tarkastelua tai esittää esiin nousseita periaatteellisia kysymyksiä.

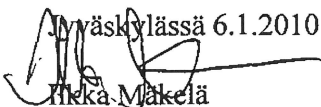
Kalastuslain uudistamisen kannalta keskeisten asioiden, kuten kalakantojen hoidon ja kalastuksen järjestäminen, kalastusoikeudet ja vapaa-ajankalastuksen lupajärjestelmät, kalatalouden hallinto sekä vaelluskalakokonaisuus, mahdolliset uudistusvaihtoehdot puuttuvat välimietinnöstä.

Toinen välimietinnön perustavanlaatuisen puute on, että siinä ei anneta kokonaiskuvaa tulevan lain toimintaympäristöstä ja tulevasta kehityksestä sekä yhteiskunnassa jo tapahtuneiden tai parhaillaan käynnissä olevien muutosten vaikutuksista kalastuksen eri osa-alueisiin ja niiden merkitykseen, kalakantojen hoitoon ja kalastuksen järjestämiseen. Uudistusvaihtoehtojen etsiminen ja arviointi ilman tutkimustietoon perustuva näkemystä kalastuksen nykytilasta ja sen kehityssuunnista sekä niihin vaikuttavista yhteiskunnallisista muutoksista on hedelmätöntä. Se voi johtaa lopputulokseen, johon vaikuttavat enemmän asenteet kuin todellinen tieto asioiden tilasta.

Välimietinnön kannalta ongelmallista on myös, että lainsäädännöllisiä selvityksiä lukuun ottamatta muutkin uudistamisvaihtoehtojen kannalta olennaiset selvitykset eivät olleet käytettävissä mietintöä laadittaessa.

Edellä kerrotuista syistä välimietintö ei luo edellytyksiä laajalle ja avoimelle keskustelulle kalastuslain uudistamisvaihtoehdoista ja periaatteellisista kysymyksistä. Tämän vuoksi esitin, että välimietintöä työryhmän hyväksymässä muodossa ei tulisi antaa, vaan välimietinnön työstämiselle olisi haettava jatkoaikaa.

Jyväskylässä 6.1.2010



Mikko Mäkelä  
Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö



## **MMM:n vuonna 2010 julkaisemat työryhmämuistiot**

2010:1 Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän välimietintö  
ISBN 978-952-453-532-8 (Painettu)  
ISBN 978-952-453-533-5 (Verkkajulkaisu)

