

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 17/2010 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av naturvårdslagen

*Till miljöutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 15 juni 2009 en proposition med förslag till lag om ändring av naturvårdslagen (RP 99/2009 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till miljöutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsråd Hannu Karjalainen, miljöministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i de bestämmelser i naturvårdslagen som gäller naturskyddsområden som tillhör staten. Bemyndigandet att utfärda förordningar om inrättande av naturskyddsområden föreslås bli ändrat så att det motsvarar kraven i den nuvarande grundlagen. Bemyndigandet att utfärda förordning om undantag från fridlysningsbestämmelserna för nationalparker och naturreservat ska strykas helt och fridlysningsbestämmelserna för övriga naturskyddsområden och bemyndigandet att utfärda förordningar om inrättande av övriga naturskyddsområden preciseras. Lagen ska också kompletteras med en bestämmelse om att förutläggningarna för utövande av samisk kultur ska

tryggas då naturskyddsområden inrättas inom samernas hembygdsområde.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiveringen till lagstiftningsordningen konstateras det att propositionen innebär att normgivningsbemyndigandet i fråga om naturskyddsområden kommer att uppfylla kraven i grundlagens 80 §. Dessutom anses propositionen trygga bestämmelserna i grundlagens 17 § 3 mom. om samernas rätt att bevara och utveckla sin egen kultur. Enligt motiveringen beaktas också principen i grundlagens 20 § 1 mom. att var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald. Regeringen anser dock att det är önskvärt att ett utlåtande om ärendet begärs av grundlagsutskottet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Bemyndiganden att utfärda förordning*

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande GrUU 29/2004 rd att bemyndigandet att utfärda förordning i 16 § i naturvårdslagen var ett problem i relation till 80 § 1 mom. i grundlagen och utskottets utlåtandepraxis i fråga om momentet. Det påpekade att bemyndigandet var för öppet och att det inte finns några begränsningar för att avvika från bestämmelserna i lagen genom förordning. Utskottet konstaterade med hänvisning till sin utlåtandepraxis att bemyndigandebestämmelsen bara har snäv räckvidd för att 80 § 1 mom. i grundlagen direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelserna och av innehållet i de bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandet. Därför ansåg utskottet att statsrådet hade all anledning att skyndsamt vidta åtgärder för att anpassa lagstiftningen om nationalparker och naturreservat till kraven i 80 § i grundlagen (GrUU 29/2004 rd).

Bemyndigandet att utfärda förordning i 16 § i naturvårdslagen föreslås bli upphävt. Därmed kan man inte längre genom förordning bestämma om undantag från fridlysningsbestämmelserna för nationalparker och naturreservat. Lösningen bidrar till att genomföra grundlagsutskottets ställningstagande i första stycket.

I naturvårdslagen föreslås en ny 17 a § med fridlysningsbestämmelser för naturskyddsområden enligt 17 § som inrättas på statsägda områden (övriga naturskyddsområden). Utifrån 17 a § 1 mom. tillämpas på övriga naturskyddsområden i princip samma fridlysningsbestämmelser i naturvårdslagen (13 §) och undantag från fridlysningsbestämmelserna (14—15 §) som på nationalparker och naturreservat. Lagstiftningen medger emellertid att det genom förordning kan bestämmas om ytterligare undantag för naturskyddsområden. Den normgivande myndigheten bemyndigas att utfärda bestämmelser med avvikelse från lagen bland annat om tillstånd för och begränsning av jakt och begränsning av fiske.

De föreslagna bemyndigandena att utfärda förordning är betydelsefulla med tanke på 80 § 1 mom. i grundlagen, där det heter att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag. Det har varit praxis i grundlagsutskottet att kräva att bemyndigandebestämmelser i lag framför allt ska vara exakta och noggrant avgränsade (t.ex. GrUU 34/2009 rd). Ett bemyndigande att genom förordning avvika från det som bestäms i lag har i princip ansetts som ett problem med tanke på hierarkin mellan lag och förordning. Det har emellertid i vissa fall varit möjligt att föreskriva om sådana bemyndiganden, om de har avgränsats till att gälla mindre undantag och om de innehåller inskränkande och styrande skrivningar bland annat om syftet med att utfärda undantagsbestämmelser (se t.ex. GrUU 14/2006 rd).

Övriga naturskyddsområden i lagförslaget inrättas genom förordning. Det kan finnas skillnader mellan områdena, bland annat i vilken omfattning jakt eller fiske bör tillåtas i dem. Utskottet anser att den normgivande myndigheten i ett sådant lagstiftningssammanhang trots 80 § 1 mom. kan tillåtas ta hänsyn till de lokala särförhållandena, om lagstiftningen i övrigt uppfyller kraven ovan.

Enligt 17 a § 2 mom. är jakt i regel tillåten inom övriga naturskyddsområden i en kommun som nämns i 8 § i jaktlagen. Genom förordning av statsrådet är det emellertid möjligt att avvika från huvudregeln med avseende på region, tid eller specifika viltarter, om jakten äventyrar naturskyddsområdets syfte eller inverkar skadligt på annan användning av området. Dessutom ska endast invånarna i sådana kommuner som nämns i 8 § i jaktlagen ha jakträtt, om det är nödvändigt för att bevara eller sköta viltbestånden. I ett sådant sammanhang uppfyller lagstiftningen kraven på att den ska vara exakt och noggrant avgränsad och på begränsning och styrning av den normgivande makten. Möjligheten att särbehandla kommuninvånare i förhållande till varandra utgår från den bestämmelsen i jaktlagen och är inget problem med tanke på grundlagen.

Med stöd av 17 a § 3 mom. kan det föreskrivas genom förordning att jakt är tillåten inom övriga naturskyddsområden i andra kommuner än de som nämns i 8 § jaktlagen. I bestämmelsen ingår likadana bestämmelser som begränsar normgivningsbemyndigandet som i 2 mom. Därmed är lagstiftningen till denna del inget problem i relation till 80 § 1 mom. i grundlagen. Men utskottet fäster uppmärksamhet vid att huvudregeln inte alls nämns i bestämmelsen. Det skulle vara mer motiverat i konstitutionellt hänseende att som i 2 mom. först nämna huvudregeln, som det genom förordning kan utfärdas avvikande bestämmelser från.

Bemyndigandet att utfärda förordning i 17 a § 4 mom. svarar i konstitutionellt hänseende mot bestämmelsen i 2 mom. och uppfyller därmed kraven i grundlagen.

#### *Samernas rättigheter*

I nationalparker och naturreservat som ligger inom samernas hembygdsområde ska enligt 16 § 1 mom. förutsättningarna för samerna att utveckla och utöva sin kultur tryggas. Detsamma gäller med stöd av hänvisningsbestämmelsen i 17 a § 1 mom. övriga naturskyddsområden.

Utifrån 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna såsom urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Grundlagsbestämmelsen värnar rätten att utöva bland annat sådana traditionella näringar inom samekulturen som ren-

skötsel, fiske och jakt (RP 309/1993 rd, GrUU 29/2004 rd).

Bestämmelsen tillgodoser samernas grundlagsfästa rättigheter genom en vanlig lag. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen i det här sammanhanget är viktig framför allt för att trygga villkoren för samerna att utöva den traditionella rennäringen i övre Lapplands omfattande naturskyddsområden. Av samma orsak anser utskottet att det 3 mom. som föreslås i 18 § är motiverat, där det sägs att begränsningarna i rätten att färdas i naturskyddsområden inte gäller rätten att färdas i uppgifter inom renskötseln.

Utskottet fäster sig vid uttrycket i andra meningen i 16 § 1 mom., alltså att när en nationalpark eller ett naturreservat inrättas ska det uttryckliga syftet med skyddet av området och, i fråga om nationalparker, också besökarnas intressen *dock* beaktas på behörigt sätt. Ordet "dock" ger den uppfattningen att det handlar om ett undantag från första meningen. Om man ser saken så, ser meningen ut att begränsa samernas rätt att utöva sin egen kultur. Därför bör "dock" strykas i meningen.

#### *Utlåtande*

Grundlagsutskottet anser

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

**GrUU 17/2010 rd — RP 99/2009 rd**

Helsingfors den 28 april 2010

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Jacob Söderman /sd  
medl. Tuomo Hänninen /cent  
Ulla Karvo /saml  
Esko Kiviranta /cent  
Kari Kärkkäinen /kd  
Elisabeth Naucmér /sv  
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Tuula Peltonen /sd  
Veijo Puhjo /vänst  
Tapani Tölli /cent  
Antti Vuolanne /sd  
ers. Juha Hakola /saml  
Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.