

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 38/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om Forststyrelsen

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 september 2004 en proposition med förslag till lag om Forststyrelsen (RP 154/2004 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Matti Setälä, jord- och skogsbruksministeriet

- lagstiftningsråd Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- forskare Pertti Eilavaara
- professor Mikael Hidén
- professor Heikki Kulla
- professor Ilkka Saraviita
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden från

- Forststyrelsen
- sametinget
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om Forststyrelsen. Propositionen ska basera sig på lagen om statliga affärsverk. Avsikten är att Forststyrelsen fortfarande är ett statligt affärsverk inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde som har samhälleliga förpliktelser som begränsar affärsverksamheten och offentliga förvaltningsuppgifter som är skilda från affärsverksamheten. I ärenden som gäller naturskydd leds Forststyrelsen av miljöministeriet.

Forststyrelsen ska vårda, använda och skydda naturresurser och annan egendom som den har i sin besittning, bedriva skogsbruk och annan affärsverksamhet som hänför sig till användning av naturresurserna samt sköta naturskyddsuppgifter och andra offentliga förvaltningsuppgifter som genom föreskrifter har ålagts den.

Det föreslås att till lagen fogas bestämmelser om beaktande av behov som hänför sig till användning av naturen för rekreation, forskning och undervisning samt försvarsmaktens och gränsbevakningsväsendets markanvändning. Enligt propositionen ska skötseln, användningen och skyddet av naturresurser som är i Forststyrelsens besittning samordnas så att förutsättningarna för samerna att utöva sin kultur på sitt hembygdsområde och förutsättningarna för renskötsel i renskötselområdet enligt renskötsellagen tryggas.

Forststyrelsens samhälleliga förpliktelser preciseras. Dessa förpliktelser ska beaktas när målen med avseende på Forststyrelsens tjänster och övriga verksamhet sätts. Forststyrelsen måste också bereda sig på att sköta sina uppgifter under undantagsförhållanden.

Naturskyddsenheten och myndighetsenheten vid Forststyrelsen, som för närvarande sköter offentliga förvaltningsuppgifter, föreslås bli sammanslagna till en enhet utan att styrnings- och tillsynsrelationerna ändras.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2005.

I motiven till lagstiftningsordningen dryftas bl.a. hur Forststyrelsens rätt att fastställa ord-

ningsstadgor relaterar till bestämmelserna i 80 § i grundlagen om andra myndigheters rätt att utfärda rättsnormer samt om de offentliga förvaltningsuppgifter som i lagen ges Forststyrelsen står i överensstämmelse med villkoren i 124 § i grundlagen eftersom Forststyrelsen inte är någon myndighet. Dessutom behandlas rätten att i samband med jakt och fiskeövervakning ge en utnämnd tjänsteman vid Forststyrelsen särskilda polisbefogenheter. Eftersom propositionen på många punkter tangerar grundlagen anser regeringen det önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Enheten för offentliga förvaltningsuppgifter

När centrala ämbetsverk som utöver offentliga uppgifter också har skött en affärsverksamhet har ombildats till affärsverk har det funnits två möjliga lösningar. Det vanligaste alternativet är att grunda ett eget verk eller en central för myndighetsuppgifterna. Så har man gjort vid Kommunikationsverket och Banförvaltningscentralen. Den andra möjligheten är att koncentrera myndighetsuppgifterna till en särskild oavhängig enhet inom affärsverket. Luftfartsverket och Forststyrelsen gick in för detta alternativ och har en separat enhet som sköter myndighetsuppgifter.

Enligt 8 § i lagförslaget finns för skötseln av offentliga uppgifter vid Forststyrelsen en särskild enhet för offentliga förvaltningsuppgifter vars chef är naturtjänstdirektören. Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter räknas upp i förslaget till 6 §, närmast i form av hänvisningar till andra lagar. Med offentliga förvaltningsuppgifter avses enligt motiven i huvudsak det samma som myndighetsuppgifterna enligt gällande lag. De offentliga förvaltningsuppgifter som redan nu ankommer på Forststyrelsen kommer inte att ändras i sak. Enligt förslaget till 7 §

finansieras enheten med anslag som särskilt anvisas i statsbudgeten. I förslaget till 8 § 2 mom. och 9 § finns bestämmelser om beslutanderätt. Jord- och skogsbruksministeriet samt miljöministeriet styr och övervakar med stöd av 10 § 1 mom. för respektive verksamhetsområde skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter som hör till Forststyrelsen enligt samma principer som gäller andra ämbetsverk och inrättningar som lyder under de nämnda ministerierna. Rätten att utnämna och säga upp enhetens chef samt att besluta om andra tjänstemannarättsliga frågor som gäller chefen ligger på ministerienivå. De personer som sköter enhetens uppgifter står i tjänsteförhållande och har tjänsteansvar vilket innebär att de svarar för lagligheten i sina ämbetsåtgärder på det sätt som avses i 118 § i grundlagen. I förslaget till 12 § finns dessutom bestämmelser om ersättande av skada som skett under tjänsteansvar. Ändring i beslut som Forststyrelsen fattar kan enligt 13 § i sista hand sökas hos domstol. Rättssäkerhetsarrangemangen avviker således inte från motsvarande arrangemang i andra statliga ämbetsverk och inrättningar som lyder under ministerier. Kraven i grundlagens 21 § på rättsskydd och god förvaltning gäller skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter.

Utskottet har kommit fram till att koncentrationen av tjänstemannauppgifter till en särskild och oavhängig enhet vid Forststyrelsen är ett sätt att genom lag organisera tjänstemannaförvaltningen. Inga konstitutionella anmärkningar kan framställas mot detta arrangemang.

I princip ställer utskottet sig inte odelat positivt till tendensen att vid affärsverk inrätta särskilda enheter som sköter tjänstemannauppgifter. Utskottet anser därför att det vore ett bättre alternativ att ha ett separat verk eller en separat central vid Forststyrelsen för skötseln av myndighetsuppgifter.

Jakt- och fiskeövervakning

I 11 § i lagförslaget finns bestämmelser om jakt- och fiskeövervakning som är en del av Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt paragrafen är en jakt- och fiskeövervakare en tjänsteman vid enheten som av inrikesministeriet har beviljats särskilda polisbefogenheter enligt 8 § 1 och 2 mom. i polislagen samt rätt till summarisk förundersökning enligt 44 § i förundersökningslagen i fråga om vissa bestämda brott och överträdelser. Enligt 2 mom. ska i inrikesministeriets beslut nämnas de befogenheter enligt 2 kap. i polislagen som beslutet gäller och fastställas övriga villkor som behövs med tanke på utövningen av befogenheterna.

Befogenheterna enligt polislagen berör många grundläggande fri- och rättigheter. Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat att befogenhet att ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna inte skall beviljas myndigheter i större utsträckning än absolut nödvändigt. Myndigheterna behöver inte heller nödvändigtvis beviljas alla till polisen hörande befogenheter utan särskild precisering (GrUU 2/1996 rd och GrUU 37/2002 rd). De polisbefogenheter som ges jakt- och fiskeövervakarna bör stå i proportion till uppgiften. Enligt utskottets uppfattning kan jakt- och fiskeövervakningen förutsätta t.ex. att övervakaren kan fastställa en persons identitet samt att han eller hon har rätt att ta fast och avliva djur. Rätt att använda maktmedel kan däremot komma i fråga endast i noggrant avgränsade fall. I huvudsak skall övervakaren be-

polisen om handräckning om maktmedel aktualiseras. Det föreslås att jakt- och fiskeövervakarna skall få i 2 kap. i polislagen nämnda befogenheter genom ett beslut av inrikesministeriet. Redan tidigare har utskottet påpekat att det med avseende på att reglering som berör de grundläggande fri- och rättigheterna ska ske på lagnivå inte är korrekt med en sådan lösning som lagförslaget innebär (GrUU 17/1998 rd). Enligt 2 § 2 mom. i grundlagen ska utövning av offentlig makt bygga på lag.

Utskottet anser att 11 § 2 mom. är alltför öppet och att lagförslaget till denna del inte uppfyller proportionalitetskravet eller kravet på normering på lagnivå med precision och noggrann avgränsning. Lagrummet måste därför preciseras genom en uppräknings och avgränsning av de bestämmelser i 2 kap. i polislagen som reglerar sådana befogenheter som kan anses vara nödvändiga med tanke på jakt- och fiskeövervakarnas uppgifter. Detta är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt utskottets uppfattning skulle den bästa lösningen vara att reglera jakt- och fiskeövervakning separat så att i lagen intas bestämmelser om jakt- och fiskeövervakare, deras utbildning, uppgifter, befogenheter och när befogenheterna får utövas. När det gäller bl.a. gränsbevakningen och tullen har man förfarit på detta sätt.

Ändringssökande

Av 9 § 1 mom. i lagförslaget framgår att som ett avgörande i ett förvaltningsärende, i vilket ett förvaltningsbeslut fattas, betraktas inte det tillstånd enligt 4 § i terrängtrafiklagen, 5 § i lagen om fiske och 6 § i jaktlagen att använda ett område som är i Forststyrelsens besittning för det ändamål som avses i lagarna i fråga. Detta innebär att ändring i sådana beslut inte heller kan sökas av t.ex. en sådan same eller lokal invånare vilkas på särskilda grunder baserade rätt beslutet kan gälla.

Utskottet anser att lagstiftaren inte fritt kan definiera den rättsliga arten av de beslut som nämns i förslaget till 9 § 1 mom. Enligt 21 §

1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Om rätten att söka ändring ska enligt 21 § 2 mom. i grundlagen föreskrivas genom lag. Den andra meningen i föreslagna 9 § 1 mom. bör därför strykas. Detta är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i normal lagstiftningsordning.

Med stöd av 13 § i lagförslaget får ändring i beslut som Forststyrelsen fattar med stöd av naturvårdslagen sökas genom besvär hos behörig förvaltningsdomstol och ändring i andra i denna lag avsedda beslut som Forststyrelsen fattar får sökas genom besvär hos landsbygdsnäringsnämnden på det sätt som bestäms i förvaltningsprocesslagen. Hänvisningen till förvaltningsprocesslagen kan leda till en tolkning enligt vilken besvärsrätten i alla avseenden bestäms i enlighet med förvaltningsprocesslagen. I så fall har också den som beslutet gäller eller vars rätt eller fördel eller skyldighet beslutet direkt berör besvärsrätt. En sådan tolkning skulle innebära en inskränkning av besvärsrätten i jämförelse med bestämmelserna i 61 § 3 mom. naturvårdslagen. Av motiveringen till lagförslaget framgår emellertid att avsikten är att bibehålla det besvärssystem som framgår av naturvårdslagen.

Den föreslagna bestämmelsen måste justeras så att ändring i ett beslut som Forststyrelsen fattar med stöd av lagen får sökas på det sätt som framgår av naturvårdslagen.

Bemyndigande att utförda förordning

Enligt 8 § 1 mom. i förslaget utfärdas bestämmelser om utnämning och uppsägning av naturtjänstdirektören genom förordning av statsrådet. Enligt 18 § 3 mom. får ingen avskedas från sitt arbete utan laglig grund. Det går inte att genom förordning föreskriva om uppsägningsgrunder. I 7 kap. i statstjänstemannalagen finns bestämmelser om uppsägningsgrunder. Utskottet anser att från bemyndigandet bör strykas omnämmandet om uppsägning av naturtjänstdirektören.

Övrigt

Enligt 4 § 2 mom. i förslaget ska förutsättningarna för utövande av samekultur tryggas så att dessa samordnas med vården, användningen och skyddandet av naturresurser inom områden i Forststyrelsens besittning. Även i 17 § 3 mom. i grundlagen tryggas samernas rätt att utveckla sin kultur. Utskottet konstaterar därför att till samekulturen också hör de traditionella näringarnas moderna uttrycksformer.

Utskottet omfattar inte den uppfattning som framförs i motiveringen att ordningsstadgor enligt 20 § i naturvårdslagen inte kan innehålla rättsregler.

Utlåtande

Som sitt utlåtande anför grundlagsutskottet

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkning till 9 § 1 mom. och 11 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 12 november 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
ers. Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.