

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 46/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakning samt om ändring av 14 och 19 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 oktober 2005 en proposition med förslag till lagar om Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakning samt om ändring av 14 och 19 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (RP 147/2005 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Matti Setälä, jord- och skogsbruksministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakning. Syftet är att främja och övervaka att statens områden i Forststyrelsens besittning används lagenligt och på ett hållbart sätt och att förebygga och utreda brott i områdena. I lagen föreslås ingå bestämmelser om jakt- och fiskeövervakningens syfte, jakt- och fiskeövervakningsuppgiften, organiseringen av jakt- och fiskeövervakningen, behörighetsvillkoren och befogenheterna för de tjänstemän som utför jakt- och fiskeövervakning, villkoren för utövandet av befogenheterna och om tillsynen över verksamheten. Dessutom föreslås ändring-

ar i 14 och 19 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2006.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagstiftningen med tanke på 124 § i grundlagen som föreskriver om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Den bedöms också i relation till de grundläggande fri- och rättigheterna, närmast kravet på normering på lagnivå och exakta och noggrant avgränsade bestämmelser. Rättssäkerhetsgarantierna i förslaget spelar också en viss roll. Enligt motiveringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men med hänsyn till proposi-

tionens karaktär har regeringen ansett det önskvärt att begära utlåtande från grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Organiseringen av jakt- och fiskeövervakningen

Jakt- och fiskeövervakarna hör till Forststyrelsens enhet för offentliga förvaltningsuppgifter. Grundlagsutskottet har bedömt enhetens karaktär i sitt utlåtande (GrUU 38/2004 rd, s. 2—3) om regeringens proposition med förslag till lag om Forststyrelsen. Det ansåg då att det med tanke på grundlagen i sig var fullt acceptabelt att koncentrera tjänstemannauppgifter till en särskild och oavhängig enhet vid Forststyrelsen. Därmed behövde lagstiftningen inte bedömas med tanke på 124 § i grundlagen om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Men utskottet underströk att det inte ställde sig odelat positivt till tendensen att vid affärsverk inrätta särskilda förvaltningsenheter, utan att det var ett bättre alternativ att ha ett separat verk eller en separat central vid Forststyrelsen för skötseln av myndighetsuppgifter.

Utskottet uppmärksammar att regeringen efter ovan nämnda utlåtande har föreslagit att offentliga förvaltningsuppgifter vid Luftfartsverket, som i detta nu är organiserat på samma sätt som Forststyrelsen, i sin helhet flyttas från affärsverket till en separat luftfartsmyndighet, Luftfartsförvaltningen (RP 138/2005 rd). Förslaget har motiverats bland annat med att den primära lösningen med tanke på grundlagen bör vara att myndighetsuppgifterna klart separeras från affärsverket. Utskottet anser att man inom statsrådet bör vidta åtgärder också för att koncentrera Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter till en separat myndighet i relation till affärsverket.

Jakt- och fiskeövervakarnas befogenheter

Allmänt. I 3—17 § i det första lagförslaget föreskrivs om behörighetsvillkoren för jakt- och fiskeövervakare och om principerna för jakt- och fiskeövervakning samt om deras uppgifter och befogenheter. Bestämmelserna motsvarar i sak bestämmelserna i gränsbevakningslagen och tullagen.

I samband med behandlingen av tullagen påpekade grundlagsutskottet att det utgående från de allmänna förutsättningarna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna inte utan vidare är förenligt med nödvändighetskravet i förutsättningarna att tullen har ett likadant lagfäst bemyndigande att göra intrång i de grundläggande fri- och rättigheterna som polisen har (GrUU 2/1996 rd och GrUU 37/2002 rd, s. 1—2).

I sitt tidigare utlåtande (GrUU 38/2004 rd, s. 3) bedömde utskottet också Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakares befogenheter ur samma synvinkel. Det ansåg då att förslaget var alltför öppet och att det inte uppfyllde de krav som en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna ställer på proportionalitet, normering på lagnivå, precision och noggrann avgränsning. Lagrummet måste preciseras genom en uppräknings och avgränsning av de befogenheter i polislagen som kunde anses nödvändiga med tanke på jakt- och fiskeövervakarnas uppgifter. Befogenheterna skulle också stå i rätt proportion till uppgifterna. En bättre lösning än att precisera förslaget var enligt utskottet ändå att reglera jakt- och fiskeövervakningen separat genom att i lagen ta in bestämmelser om jakt- och fiskeövervakare, deras utbildning, uppgifter, befogenheter och när befogenheterna får utövas. De här anmärkningarna har såvitt möjligt beaktats i det föreliggande lagförslaget.

Föreslagna 3—11 §. Jakt- och fiskeövervakarnas befogenheter enligt det första lagförslaget att utreda en persons identitet och att gripa personen (6 §), omhänderta skjutvapen, skjutförnödenheter och andra farliga föremål och ämnen (8 §) och rätt att röra sig på annans fastighet (10 §) svarar i huvudsak mot bestämmelserna i gränsbevakningslagen och tullagen, som grundlagsutskottet tidigare tagit upp till bedömning. Befogenheterna kan anses motiverade med tanke på jakt- och fiskeövervakningen. Också principerna för jakt- och fiskeövervakning (4 §) och meddelande av grunden för en åtgärd (5 §) svarar mot bestämmelserna i nämnda lagar. Vad gäller användning av maktmedel (9 §) har lagförslaget på behörigt vis beaktat utskottets tidigare ställningstagande att jakt- och fiskeövervakarna primärt bör begära myndighetshandräckning och ges befogenhet att använda maktmedel bara i noggrant avgränsade situationer (GrUU 38/2004 rd). Också bestämmelserna om att ta fast och avliva djur (11 §) och om behörighetsvillkoren för en tjänst som jakt- och fiskeövervakare (3 § 2 mom.) innebär inga konstitutionella problem.

Utifrån 7 § 1 mom. har jakt- och fiskeövervakaren i samband med att en person grips eller ett fordon stoppas i enlighet med 6 § rätt att kroppsvisitera den som åtgärden gäller och granska fordonet, om det är nödvändigt för att säkerställa att personen inte medför eller fordonet inte innehåller vapen, föremål eller ämnen som kan äventyra jakt- och fiskeövervakningen, utsätta människor för fara eller orsaka betydande skada på naturen.

Vad gäller äventyrande av jakt- och fiskeövervakningen är den föreslagna bestämmelsen påfallande tydlig och betyder att lagstiftningen också kommer att omfatta sådana föremål i en persons besittning som inte orsakar fara för människor eller skada på miljön. Det intresse som bestämmelsen avser att skydda förefaller att vara att undanröja alla hinder för en nödvändig jakt- och fiskeövervakningsåtgärd snarare än att till exempel värna en jakt- och fiskeövervakares säkerhet eller säkra att en person kan gripas. Grundlagsutskottet har ansett att en så generell

bestämmelse som bemyndigar att utföra kroppsvisitation utifrån ett allmänt intresse är problematisk med tanke på 7 § 1 och 3 mom. i grundlagen och framför allt med tanke på de allmänna villkoren för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 11/2005 rd, s. 7—8). Ett villkor för vanlig lagstiftningsordning är att passusen om äventyrande av jakt- och fiskeövervakningen i 7 § 1 mom. i det första lagförslaget stryks eller ersätts med en mer exakt passus som hänvisar till exempel till att det äventyrar möjligheten att gripa en person eller en jakt- och fiskeövervakares säkerhet.

En jakt- och fiskeövervakare har med stöd av 7 § 2 och 3 mom. vissa befogenheter för övervakning av ratt- och roderfylleri. Rätten att utöva befogenheterna inskränker sig till övervakning i samband med ett jakt- och fiskeövervakningsuppdrag och misstanke om att en alkoholpåverkad förare äventyrar den allmänna säkerheten. Med en sådan inskränkning föranleder bestämmelsen inga konstitutionella anmärkningar. Men för att göra författningen tydligare är det befogat att avskilja 7 § 2 och 3 mom. till en separat paragraf, eftersom det vid ratt- och roderfylleri inte är fråga om säkerhetsvisitation enligt rubriken till 7 §.

Förundersökningsbefogenheter. En jakt- och fiskeövervakare får med stöd av 12 § i det första lagförslaget göra en summarisk förundersökning enligt 44 § i förundersökningslagen.

Vid förundersökning handlar det om befogenheter som i allt centralt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 17/1998 rd). Därför anser utskottet att man för att värna rättsskyddsgarantierna i 21 § i grundlagen bör förhålla sig reserverat till en utvidgning av kretsen av förundersökningsberättigade myndigheter. Detta gäller också bemyndigande av myndigheter att göra bara en summarisk förundersökning i enkla och klara fall, eftersom förfarandet inte omfattar alla rättsskyddsgarantier som annars hör ihop med förundersökning.

De föreslagna bestämmelserna motiveras med jakt- och fiskeövervakningens särskilda karaktär, eftersom övervakningen oftast försiggår i

perifera regioner. Det är betydelsefullt att förundersökningen bör överlätas åt polisen, om den kräver att någon infinder sig till särskilda förhör eller om det har varit nödvändigt att tillgripa maktmedel vid övervakningen. Behörighetsvillkoret för tjänsten som jakt- och fiskeövervakare är grundexamen för polis. På grund av de här omständigheterna anser utskottet att det inte är ett problem med tanke på 21 § i grundlagen att jakt- och fiskeövervakare bemyndigas att göra en summarisk förundersökning.

Ordningsbot och straffanspråk. En jakt- och fiskeövervakare har med stöd av 13 § i det första lagförslaget rätt att i vissa fall förelägga ordningsbot och framställa straffanspråk.

Ordningsbots- och straffanspråksförfarandet innebär att rätten att utöva domarmakt inom straffrättens område flyttas utanför det oberoende domstolsväsendet. Det är delvis på denna grund som de allmänna lagarna om ordningsbots- och straffanspråksförfarande på sin tid stiftades som undantagslagar i grundlagsordning (se GrUU 1/1982 rd och GrUU 12/1993 rd). Befogenheter enligt dessa lagar har senare beviljats inte bara polisen utan också gränsbevakningsväsendet och tullen i vanligt lagstiftningsordning med grundlagsutskottets medverkan. Utskottet intar ändå en restriktiv hållning till att utövandet av domarmakt ytterligare utvidgas utanför domstolsväsendet.

Det finns vissa grunder för de föreslagna bestämmelserna som i och för sig har med jakt- och fiskeövervakningens särskilda karaktär att göra. Det är betydelsefullt att villkoren för att förelägga ordningsbot och framställa straffanspråk, utöver de generella villkoren i de allmänna lagarna, är att den som saken gäller ska ge sitt skriftliga samtycke till att ärendet behandlas i ordningsbots- eller straffanspråksförfarande. I för-

slaget har ett straffanspråk begränsats till högst 20 dagsböter och ordningsbot får inte förvandlas till fängelsestraff. De här faktorerna bidrar till att inskränka förfarandet till den grad att bestämmelserna enligt utskottets mening inte inverkar på behandlingsordningen för lagförslaget.

En restriktiv hållning till undantagslagar. Med grundlagsreformen anammades principen att undvika undantagslagar (se t.ex. GrUU 1a/1998 rd och GrUU 26/2004 rd, s. 5/II) och därför är det problematiskt att bestämmelserna om så all dagliga och med tanke på den straffrättsliga domarmakten och den enskilda människans rättssäkerhet centrala förfaranden som ordningsbot och straffanspråk forfarande bygger på undantagslagstiftning av permanent karaktär.

Enligt utskottets uttalande i samband med grundlagsreformen bör regeringen bedöma hur nödvändiga de undantagslagar är som stiftats innan den nya grundlagen träder i kraft och vidta nödvändiga åtgärder för att lagstiftningen ska uppfylla grundlagens krav (GrUB 10/1998 rd, GrUU 3/2005 rd, s. 4). Därför är det enligt utskottets mening nödvändigt att statsrådet bedömer om lagstiftningen om ordningsbots- och straffanspråksförfarande är i linje med grundlagen och vid behov vidtar åtgärder för att lagstiftningen ska uppfylla grundlagens krav.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om 7 § 1 mom. blir behörigen beaktade.

Helsingfors den 9 november 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd

Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.