

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 48/2010 rd

**Regeringens proposition med förslag till viltförvaltningslag, lag om ändring av jaktlagen, lag om ändring av lagen om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift och lag om ändring av 1 § i lagen om landsbygdsnäringsnämnd**

*Till jord- och skogsbruksutskottet*

### INLEDNING

#### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 9 november 2010 en proposition med förslag till viltförvaltningslag, lag om ändring av jaktlagen, lag om ändring av lagen om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift och lag om ändring av 1 § i lagen om landsbygdsnäringsnämnd (RP 237/2010 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till jord- och skogsbruksutskottet.

#### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- avdelningschef, överdirektör Pentti Lähteenoja, biträdande avdelningschef Christian Kroggell och konsultativ tjänsteman Sami Niemi, jord- och skogsbruksministeriet
- professor Mikael Hidén
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Olli Mäenpää
- professor Outi Suviranta
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av  
— justitieministeriet  
— professor Olli Mäenpää.

### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en viltförvaltningslag. Finlands viltcentral ska bildas genom att Jägarnas centralorganisation och jaktvårdsdistrikten, som det föreskrivs om i jaktlagen, slås ihop till en organisation. De offentliga förvaltningsuppgifterna föreslås bli separerade och underställda en chef för offentliga förvaltningsuppgifter. Dessutom ska föreningslagen delvis tillämpas på jaktvårdsföreningarna.

Vidare ska jaktlagen ändras i behövliga delar och bestämmelserna om organisationer föreslås bli upphävda. Alla hänvisningar till jaktvårdsdistrikt och Jägarnas centralorganisation ersätts med hänvisningar till Finlands viltcentral.

I jaktlagen föreslås också vissa ändringar som beror på grundlagen. Paragrafen om förbud och begränsning av jakten föreslås bli ändrad. Beslut av normativ karaktär som jaktvårdsdistriktet nu har befogenhet att fatta ska framöver ut-

färdas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet. Bestämmelser om befogenheterna för offentliga förvaltningsuppgifter enligt jaktlagen ska utfärdas på lagnivå. Förvaltningsbeslut som direkt berör enskilda medborgare eller sammanslutningar ska fattas av Finlands viltcentral och inte längre av jord- och skogsbruksministeriet. Bestämmelserna om dispens från fredning av viltart föreslås ingå i jaktlagen i stället för i jaktförordningen som nu.

Lagen om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift ändras så att bestämmelserna om jaktvårdsavgift och jaktlicenser ska bestämmas genom lag.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2011.

I avsnittet om lagstiftningsordning bedömer regeringen förslaget till lag om Finlands viltcentral med avseende på 124 § i grundlagen som föreskriver om villkoren för att delegera offentliga förvaltningsuppgifter till privata. Dessutom går regeringen in på frågan om överklagande som är av vikt med avseende på 21 § 2 mom. i grundlagen och bedömer bemyndigandebestämmelserna med avseende på 80 § 1 mom. i grundlagen. Avslutningsvis nämns det att jaktvårdsavgiften och jaktlicensavgiften föreslås bli fastlagda genom lag. Regeringen rekommenderar att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### **Konstitutionell bedömning av förslaget till viltförvaltningslag och till ändring av jaktlagen**

##### *Organisationen enligt viltförvaltningslagen*

Regeringen föreslår en heltäckande översyn av den rikstäckande organisationen för jakt och viltvård. Finlands viltcentral blir en självständig offentlighetsinrättning och den ska vara den centrala enheten. På grund av sin organisation och bakgrund kan den anses ingå i statsförvaltningen, även om den styrs av jord- och skogsbruksministeriet och trots att viltcentralen årligen ska förhandla med ministeriet om ett resultatkontrakt (jfr GrUU 55/2002 rd). Styrelsen är centralens högsta beslutande organ och bestämmelser om detta ingår i 3 § i det första lagförslaget. Dessutom ska centralen ha en direktör och en chef för offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt lagförslaget ska chefen vara oberoende i sina offentliga förvaltningsuppgifter och det betyder enligt motiven till propositionen (s. 31) att han eller hon inte är underställd direktörens rätt att leda arbetet. Vidare kommer viltcentralen att ha ett antal regionala kontor.

Riksviltvårdsrådet ska vara knutet till viltcentralen och dess uppgift är att behandla jaktärenden. Dessutom ska det finnas regionala viltråd med uppgift att behandla jaktärenden och stödja, styra och bistå regionkontoren i annan verksamhet än offentliga förvaltningsuppgifter och personaladministration.

Vidare ingår jaktvårdsföreningarna i viltvårdens förvaltningsstruktur. Enligt definitionen är en jaktvårdsförening en självständig aktör och dess verksamhet grundar sig på eget initiativ från jägare som har betalt jaktvårdsavgift. Föreningarna har ett avgränsat geografiskt distrikt. Vidare ingår regionmöten enligt 13 § i det första lagförslaget i organisationen. De består av representanter som jaktvårdsföreningarna i varje region inom viltcentralen utser.

Organisationsmodellen innebär att Jägarnas centralförbund och jaktvårdsdistrikten som i dagsläget har hand om jakt- och viltvårdsfrågor försvinner. Bara jaktvårdsföreningarna blir kvar av den gamla organisationsmodellen.

Utskottet anser att den föreslagna organisationen är acceptabel förutsatt att det beaktas att jakt- och viltvårdsfrågor av tradition har varit beroende av självständiga initiativ från jägarnas sida (jfr GrUU 30/2005 rd). Utskottet håller fast vid bedömningen trots att det första lagförslaget samtidigt innebär att en mycket viktig sektor

inom jord- och skogsbruksförvaltningen fortfarande till stor del kommer att ligga utanför den statliga förvaltningsorganisationen.

### *124 § i grundlagen*

*Allmänt.* Utskottet har inte tidigare gjort någon bedömning av hur jakt- och viltvårdsförvaltningen är organiserad. Frågan är av betydelse med avseende på 124 § i grundlagen. Den föreskriver att offentliga förvaltningsuppgifter får anförtros andra än myndigheter bara 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. Men uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får bara anförtros myndigheter.

Viltcentralens offentliga förvaltningsuppgifter räknas upp i 2 § 1 mom. i det första lagförslaget. Mot bakgrunden av annan lagstiftning kan uppgifterna enligt jaktlagen (615/1993) och lagen om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift (616/1993). Nedan går utskottet närmare in på dem, men frågan om rättssäkerheten behandlas längre fram under en separat rubrik.

*Tillstånd enligt jaktlagen.* Enligt 10 § 3 mom. i förslaget till lag om ändring av jaktlagen, det andra lagförslaget, beviljar Finlands viltcentral så kallad normal jaktlicens, likaså jaktlicens för hjortdjur enligt 26 §. Vidare ska centralen enligt 40 § bevilja tillstånd till vissa viltvårdsåtgärder, tillstånd enligt 42 § för införsel och utsättande i frihet av djur av främmande ursprung och enligt den nya 49 a § dispens från förbud mot användning av fångstredskap och fångstmetoder vid fångst av icke fredade djur. Det är uppenbart att den här typen av tillståndsförvaltning ska betraktas som offentliga förvaltningsuppgifter, men tillstånden kan inte anses innefatta betydande utövning av offentlig makt. Uppgifterna är snarare att betrakta som relativt sedvanlig organisation av jakt och viltvård. Följaktligen kan det i enlighet med 124 § i grundlagen vara ett ändamålsenligt sätt att ordna uppgifterna, när rätten att bevilja tillstånden anförtros föreningar ut-

anför myndighetsmaskineriet. För att uppfylla kravet på god förvaltning är det inte längre nödvändigt att på grund av 124 § i grundlagen ta in en hänvisning till allmänna förvaltningslagar i lagen, eftersom dessa med stöd av sina bestämmelser om tillämpningsområde, myndighetsdefinition eller kraven för en enskild att tillhandahålla språkliga tjänster också tillämpas på enskilda när de har hand om offentliga förvaltningsuppgifter (se GrUU 30/2010 rd, GrUU 13/2010 r, GrUU 42/2005 rd).

Av en annan karaktär är dispens enligt 41 § i det andra lagförslaget. Villkoren för dispens ingår i 41 a—41 c § och bestämmelser om återkallelse av dispens i 41 d §. De karakteriseras för det första av att de gäller dispens från fredning, förbud eller inskränkningar enligt lag. För det andra har 41 a och 41 b § kopplingar till EU-rätten, vilket framgår av motiven s. 44—46). I avsnittet om lagstiftningsordning (s. 52) motive-ras dispensbefogenheten för Finlands viltcentral i första hand med att prövningsrätten i mycket hög grad är bunden och inskränks dels av EU:s habitat- och fågeldirektiv, dels av jord- och skogsbruksministeriets bestämmelser om det högsta antalet jaktbara djur. Det har dessutom påpekats för utskottet att det krävs lokalkännedom för att kunna bedöma om dispens kan beviljas.

Utskottet vill påpeka att kravet på ändamålsenlighet i 124 § i grundlagen är ett juridiskt villkor och att det från fall till fall måste bedömas om kravet uppfylls. Då måste man bland annat beakta vilken typ av förvaltningsuppgift det handlar om. Dessutom har det i den juridiska litteraturen ansetts att ändamålsenligheten måste bedömas i varje enskilt fall då en förvaltningsuppgift föreslås bli anförtrodd någon utanför myndighetsorganisationen<sup>1</sup>. För att kunna tillämpa de föreslagna dispensbestämmelserna krävs det ingående kunskaper om EU-lagstiftningen och de mycket motstridiga begrepp i ha-

<sup>1</sup> Se Keravuori-Rusanen, Yksityinen julkisen vallan käytäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008, s.321.

bitat- och fågeldirektiven som tillämpningspraxis bygger på, framhåller utskottet. Följaktligen kan den typen av ärenden avgöras utanför myndighetsmaskineriet bara i undantagsfall. Utskottet anser att den här typen av befogenhet, som är ett avsteg från lagstiftningen, ligger mycket nära gränsen för vad som är betydande utövning av offentlig makt. Dessutom framhåller utskottet att det i sista hand är finska staten som inför EU svarar för att förvaltningen genomför direktiven klanderfritt.

En annan fråga som utskottet vill lyfta fram är om garantierna för god förvaltning uppfylls i de här särskilda fallen. Också objektivitetsprincipen enligt 6 § i förvaltningslagen (434/2003) kan anses ingå i garantierna för god förvaltning. En av de viktigaste punkterna i principen är att förvaltning inte får bygga på inkorrekta premisser eller kriterier som i övrigt är främmande för förvaltningen<sup>2</sup>. Dispenserna är förvaltningsbeslut som viltcentralen fattar på ansökan av företrädare för relativt närliggande intressen. Denna konstellation belyses väl av att regeringen i motiven till lagstiftningsordningen (s. 53) säger att besvärshöjningen för dispens för jakt utvidgas "utanför den egentliga intressekretsen". Det är enligt utskottet ägnat att öka förtroendet för att förvaltningen följer objektivitetsprincipen i hanteringen av dispens.

Sammanfattningsvis anser utskottet att det första lagförslaget på grund av 124 § i grundlagen kräver ändringar som å ena sidan stärker myndigheternas inflytande på verksamheten vid Finlands viltcentral och å andra sidan understryker att centralen i sitt interna beslutsfattande är oberoende av influenser utifrån, om befogenheterna enligt 41 § och 41 a—41 d § i jaktlagen ska kunna överföras till Finlands viltcentral. Följaktligen måste den första meningen i 1 § 3 mom. i det första lagförslaget ändras till att Finlands viltcentral styrs *och övervakas* av jord- och skogsbruksministeriet. Det är en förutsättning för att det första lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Ändringen får

ännu större betydelse när den läses tillsammans med 2 § 3 mom. som förpliktar Finlands viltcentral att till jord- och skogsbruksministeriet lämna information om hur offentliga förvaltningsuppgifter har skötts. Därmed kan ministeriet både snabbt och strängt ingripa om det förekommer missförhållanden exempelvis i samband med dispensererna.

Enligt 6 § 2 mom. i det första lagförslaget tillämpas vad som föreskrivs om straffrättsligt tjänsteansvar på chefen för offentliga förvaltningsuppgifter. Dessutom är chefen enligt 8 § 1 mom. oberoende när han eller hon fullgör en offentlig förvaltningsuppgift. Enligt 2 mom. i samma paragraf kan chefen skriftligt förordna någon som ingår i personalen på viltcentralen att utöva offentlig makt i ärenden enligt 2 § 1 mom. där personen kan anses ha tillräcklig utbildning och erfarenhet att behandla och avgöra dem. Med hänvisning till 21 § 2 mom. i grundlagen anser utskottet det nödvändigt att momentet kompletteras med en bestämmelse om att den som har fått ett sådant förordnande inte är underställd direktörens rätt att leda arbetet, när han eller hon utför uppgifterna. Vidare bör bestämmelsen hänvisa till att personen har det ansvar som avses i 6 § 2 mom. när han eller hon utför de förordnade uppgifterna.

Vidare bör jord- och skogsbruksutskottet med hänsyn till den särställning som de direktivbaserade besluten om dispens har allvarligt överväga att komplettera 8 § 2 mom. med att chefen för offentliga förvaltningsuppgifter bara av särskilda skäl ska kunna förordna någon annan anställd att fatta den här typen av dispensbeslut. Ett särskilt skäl kan till exempel vara att någon anställd har exceptionellt stora kunskaper om någon storviltarts beteende och utbredning.

Vidare kunde bestämmelsernas förhållande till jägarnas intressesfär klarläggas bättre om 6 § 2 mom. i det första lagförslaget kompletterades med att straffrättsligt tjänsteansvar också tillämpas på ledamöterna i styrelsen för Finlands viltcentral, när de utför en offentlig förvaltningsuppgift eller behandlar användningen av centralens medel. Av samma anledning bör jord- och skogsbruksutskottet fundera på om 6 § 3 mom. i

<sup>2</sup> Se Niemivuo, Matti — Keravuori, Marietta, hallinto-laki. Porvoo 2003, s. 125.

det första lagförslaget ska föreskriva att direktören och chefen för offentliga förvaltningsuppgifter utnämns av statsrådets allmänna sammanträde.

*Rättssäkerhet.* Bestämmelser om överklagande av beslut från Finlands viltcentral ingår i 30 § i det första lagförslaget. Ett beslut enligt 2 § 1 mom. 1 punkten av Finlands viltcentral får sökas genom besvär hos landsbygdsnäringsnämnden inom 30 dagar från delfäendet. Punkten gäller beslut enligt jaktlagen och lagen om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift. Enligt 3 mom. i samma paragraf får beslut av landsbygdsnäringsnämnden överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Grundlagsutskottets ståndpunkt har varit att besvärstillstånd i sig inte strider mot 21 § i grundlagen. Vidare har grundlagsutskottet påpekat att besvärstillstånd är exceptionellt i förvaltningsprocessen och framhållit att man bör vara återhållsam med att utsträcka besvärstillstånd till nya ärendekategorier (se t.ex. GrUU 33/2008 rd, GrUU 33/2006 rd, GrUU 37/2005 rd, GrUU 4/2005 rd). Rätten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen är huvudregeln för rättssäkerheten i vår förvaltningsrätt och man bör inte frånga den på lösa grunder (GrUU 19/2002 rd, GrUU 4/2005 rd, GrUU 37/2005 rd). Regeringen nämner inga skäl till förslaget. Med hänvisning till 21 § 2 mom. i grundlagen anser grundlagsutskottet det viktigt att skrivningen om besvärstillstånd stryks i 30 § 3 mom. i det första lagförslaget.

Enligt 30 § 2 mom. får andra beslut av Finlands viltcentral som avses i lagen inte överklagas genom besvär, utan det måste ställas en skriftlig begäran om omprövning till viltcentralen inom 30 dagar från delfäendet. Motiven till propositionen (s. 40) ger intrycket att beslutet om omprövning inte får överklagas genom besvär. Bland de "andra besluten" finns det sannolikt också beslut som gäller den enskildes rättigheter och därför förefaller besvärsförbudet vid

beslut om omprövning strida mot 21 § 2 mom. i grundlagen. Därför krävs det för vanlig lagstiftningsordning att bestämmelsen kompletteras med rätt att överklaga ett beslut om omprövning genom besvär.

Jaktvårdsföreningens beslut om godkännande av jägarexamen eller skjutprov kan överklagas genom skriftlig begäran om omprövning hos Finlands viltcentral inom 30 dagar efter delfäendet. Varken bestämmelsen eller motiven (s. 40—41) ger någon klarhet i om ett beslut om omprövning i dessa fall får överklagas genom besvär i något oberoende lagskipningsorgan. Rätten att överklaga ingår alltså i de garantier för en rättvis rätttegång som föreskrivs i 21 § 2 mom. Men med hänsyn till förarbetena (RP 309/1993 rd) hindrar bestämmelsen inte att det införs mindre undantag exempelvis från rätten att överklaga så länge undantagen inte rubbar rättighetens ställning som huvudregel och äventyrar den enskildes rättssäkerhet i enskilda fall (se t.ex. GrUU 40/2010 rd, GrUU 10/2006 rd, GrUU 5/2006 rd). Trots att godkännande av de aktuella examina inte är typiska lagskipningsärenden, kan bestämmelsen med avseende på 21 § 2 mom. i grundlagen och en samordnad tillämpning lämpligen kompletteras med rätt att överklaga beslut om omprövning i dessa fall genom besvär hos ett oberoende lagskipningsorgan.

#### *Övrigt*

*Kompetenskrav.* Enligt 6 § i den föreslagna viltförvaltningslagen ska Finlands viltcentral ha en direktör, en chef för allmänna förvaltningsuppgifter och annan personal. Utskottet noterar att lagen inte säger någonting om kompetenskraven för personerna i ledande ställning. Av motiven (s. 31) framgår det att de bland annat ska ha högre högskoleexamen, god förtrogenhet med vilt-hushållning och kunskap om förvaltningsuppgifter. Personerna i ledande ställning kommer att ha omfattande beslutsrätt och grundläggande bestämmelser om kompetenskraven bör därför ingå i lagen.

*Sammanslagning och delning av jaktvårdsföreningar.* Enligt 12 § 1 mom. i förslaget till viltförvaltningslag ska beslut om samgående mellan jaktvårdsföreningar fattas av respektive jaktvårdsföreningars möte. Detsamma gäller 2 mom. om delning av föreningar. Utskottet noterar att formuleringen är vilseledande eftersom det av 3 mom. framgår att det är Finlands viltcentral som beslutar om sammanslagning och delning av jaktvårdsföreningar. Mötet ska alltså bara besluta lägga fram förslag för Finlands viltcentral. Bestämmelserna måste alltså ses över.

*Föreningsfrihet.* Enligt 15 § 1 mom. i den föreslagna viltförvaltningslagen kan den som har betalat jaktvårdsavgift vara medlem i den jaktvårdsföreningen inom vars distrikt han eller hon huvudsakligen jagar eller har sitt hemvist. Som bestämmelsen är formulerad kan den ge intryck av att man måste höra till någon jaktvårdsförening. Obligatoriskt medlemskap kan vara ett problem med avseende på föreningsfriheten i 13 § i grundlagen. Av motiven (s. 35) framgår det emellertid att man inte behöver vara medlem i någon jaktvårdsförening. I stället kan man antecknas i jägarregistret utifrån hemort. Med hänsyn till 13 § i grundlagen måste 15 § explicit föreskriva om detta.

*Kompetenskrav för funktionärer på en jaktvårdsförening.* I 20 § 2 mom. i viltförvaltningslagen räknas det upp vilka krav som ställs på funktionärer i en jaktvårdsförening. Enligt 3 punkten ska de vara kända som redbara och tillförlitliga och ha personliga egenskaper som gör dem lämpliga för uppgiften. Av motiven (s. 38) framgår det att hederligheten och pålitligheten ska bedömas utifrån om personen är dömd för brott eller är lämplig för uppgiften utifrån sina levnadsvanor. Som synnerligen försvårande omständigheter anses brott och förseelser med anknytning till jakt, tidigare jaktförbud och missbruksproblem.

Utskottet menar att motiven pekar mot att den som ska utses till funktionär måste visa upp ett utdrag ur straffregistret före utnämningen. Följaktligen vill utskottet påpeka att enskilda enligt

6 § i straffregisterlagen (770/1993) inte har rätt att få utdrag ur registret för det ändamålet. I det här fallet finns det inte heller några godtagbara och tungt vägande skäl med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna som skulle tala för att in sådan rätt införs med hänsyn till 10 § i grundlagen som reglerar skyddet för personuppgifter (se GrUU 9/2002 rd). Jord- och skogsbruksutskottet bör ändå i sitt betänkande understryka att jaktvårdsföreningarna är skyldiga att kontrollera uppgifterna.

*Inskränkningar i fråga om jaktövervakare.* Enligt 22 § 2 mom. i den föreslagna viltförvaltningslagen har Finlands viltcentral rätt att inskränka en jaktövervakares verksamhetsområde på grund av hans eller hennes personliga bindningar. Av motiven (s. 38) framgår det att det exempelvis kan handla om fall då jaktövervakaren är medlem i jaktvårdsföreningen i sitt geografiska verksamhetsområde.

Bestämmelsen är bristfällig eftersom lagen inte har någon bestämmelse som förpliktar jaktövervakarna att redovisa sina bindningar. Dessutom begränsas inte de uppgifter som ska redovisas på något som helst sätt. Med hänvisning till 10 § och 80 § 1 mom. i grundlagen anser utskottet att bestämmelserna måste kompletteras så som det säger ovan. Dessutom bör lagen föreskriva att uppgifterna om bindningar ska vara offentliga.

*Pendlingsregion.* I 39 § 3 mom. förpliktas Finlands viltcentral att under en övergångsperiod på tre år från att lagen träder i kraft placera varje anställd i arbetsuppgifter inom samma pendlingsregion där han eller hon hade sin anställning innan lagen trädde i kraft, om inte något annat avtalas. Det ligger i linje med god lagstiftningssed att precisera bestämmelsen med att pendlingsregion avser en region enligt 1 kap. 9 § i lagen om utkomstskydd vid arbetslöshet (1290/2002).

*Bemyndigande att utfärda förordning.* Enligt 30 § 2 mom. i ändringen av jaktlagen kan det genom förordning av statsrådet föreskrivas att uppgifter om fällda rådjur ska lämnas till Finlands

viltcentral för att utvecklingen av beståndet ska kunna följas upp. Skyldigheten ska alltså grunda sig på förordning och inte på lag. På grund av 90 § i grundlagen bör lagen få grundläggande bestämmelser om i vilka fall jägarna har en sådan skyldighet.

### **Konstitutionell bedömning av förslaget till lag om ändring av lagen om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift**

#### *Avgifternas konstitutionella karaktär*

Det tredje lagförslaget avser att precisera den gällande lagstiftningen och därför får lagen bestämmelser om beloppen. Rent konstitutionellt handlar det om man ska anse avgiften som en avgift eller som en skatt. Tidigare har utskottet ansett avgiften vara en skatt (se GrUU 13/1990 rd) och lagen är därför en undantagslag.

Avgifterna går som det anges i 3 § till bland annat drift- och kapitalutgifter vid Finlands viltcentral och jaktvårdsföreningarna. Följaktligen kan de inte längre anses vara sådana ersättningar eller vederlag för specificerade tjänster från det allmännas sida eller andra likartade betalningar som kännetecknar statliga avgifter enligt 81 § 2 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 47/2005 rd och GrUU 36/2005 rd). Utskottet har i sin praxis ansett att ju större skillnaden mellan avgiften och kostnaderna för en prestation är, inte minst i anknytning till ett offentligt uppdrag, desto närmare ligger det till hands att betrakta betalningen som en konstitutionell skatt. Det kan också spela en viss roll om det är frivilligt eller obligatoriskt att ta emot prestationen. Det tyder på en skatt om det inte går att tacka nej till betalningar som det finns en skyldighet att betala och skyldigheten direkt med stöd av lag rör rättssubjekt som uppfyller vissa rekvisit (GrUU 12/2005 rd och GrUU 46/2004 rd). Sammanfattningsvis anser utskottet fortfarande att avgifterna är en skatt.

Den föreslagna regleringen måste bedömas mot bakgrunden av 81 § 1 mom. i grundlagen. Enligt momentet ska det bestämmas om statskatt genom lag och lagen ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten, skattens storlek och de skattskyldigas rättssäkerhet. Enligt grundlagsutskottets praxis ska det av en skattelag entydigt framgå vem som omfattas av skattskyldigheten. Bestämmelserna måste också vara exakta i den meningen att de lagtillämpande myndigheternas prövning är bunden när skatten bestäms (se t.ex. GrUU 37/2009 rd, GrUU 36/2005 rd och GrUU 67/2002 rd).

Kriterierna för skattskyldighet är entydiga i lagen och regeringen föreslår nu att skattebeloppet ska regleras i lag. Rättssäkerheten är däremot ordnad i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007). Utskottet anser att bestämmelserna uppfyller de krav som 81 § 1 mom. ställer på skattelagar. Samtidigt upphör den aktuella lagen att ha karaktären av undantagslag.

Avslutningsvis vill utskottet lyfta fram en detalj, nämligen att det i 3 § 2 mom. står "kan användas". Enligt uppgifter till utskottet kan inte ministeriet fritt pröva vem som ska få anslag. Enligt 3 § 1 mom. i den gällande lagen ska det årligen tas in ett anslag i statsbudgeten och det ska motsvara minst det belopp som samma år uppskattas inflyta i form av jaktvårdsavgifter beräknat enligt antalet jägare under de tre närmast föregående åren. Därför ger ordet kan en något missvisande bild av hur verksamheten finansieras.

#### **Utlåtande**

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig grundlagsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella synpunkter på 1 § 3 mom. och 30 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.*

**GrUU 48/2010 rd — RP 237/2010 rd**

Helsingfors den 8 december 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml  
vordf. Jacob Söderman /sd  
medl. Tuomo Hänninen /cent  
Ulla Karvo /saml  
Esko Kiviranta /cent  
Kari Kärkkäinen /kd

Elisabeth Naucélér /sv  
Mikaela Nylander /sv  
Johanna Ojala-Niemelä /sd  
Tuulikki Ukkola /saml  
Ilkka Viljanen /saml  
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.