

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakning, 89 § i jaktlagen och 99 och 108 § i lagen om fiske

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakning, 89 § i jaktlagen och 99 och 108 § i lagen om fiske (RP 34/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Teemu Nikula, jord- och skogsbruksministeriet
- forskardoktor Hanna Hämäläinen
- professor Sakari Melander.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Mikael Hidén.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakning, jaktlagen och lagen om fiske ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2024.

I propositionen ingår ett avsnitt om förslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 21/2024 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att lagen om Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakning (nedan även lagen om jakt- och fiskeövervakning), jaktlagen och lagen om fiske ändras. I propositionen föreslås det att jakt- och fiskeövervakarnas befogenheter utvidgas.

(2) Grundlagsutskottet har när det bedömt bestämmelserna om myndigheternas befogenheter också utgått från att regleringen av myndigheters befogenheter är betydelsefull med tanke på rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § 3 mom. (GrUU 51/2006 rd, s. 2/I). Enligt momentet ska all utövning av offentlig makt bygga på lag, och lag ska noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Utgångspunkten är att all utövning av offentlig makt alltid ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 75). För lagar gäller det allmänna kravet på att en lag ska vara exakt och noga avgränsad. Regleringen av befogenheterna är enligt utskottets uppfattning i allmänhet av betydelse också med avseende på de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen (GrUU 51/2006 rd, s. 2/I).

(3) Lagen om Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakning har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 46/2005 rd). Enligt utskottet motsvarade de bestämmelser som då föreslogs i sak bestämmelserna i gränsbevakningslagen och tullagen om behörighetsvillkoren för jakt- och fiskeövervakare, principerna för jakt- och fiskeövervakningen samt om jakt- och fiskeövervakarnas uppgifter och befogenheter. Utskottet fäste bland annat uppmärksamhet vid sin tidigare praxis om att det inte utan vidare är förenligt med det nödvändighetskrav som ingår i förutsättningarna för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna att föreskriva att en annan myndighet än polisen har samma befogenheter som polisen att ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 2/1996 rd, s. 3/I, och GrUU 37/2002 rd, s. 1—2, se senare även GrUU 6/2018 rd, s. 2, GrUU 10/2016 rd, s. 3). Utskottet har senare konstaterat att detta innebär att enbart asymmetrin i befogenheterna inte i sig är ett sådant tungt vägande samhällsligt behov som uppfyller nödvändighetskravet (GrUU 10/2016 rd, s. 3, GrUU 6/2018 rd, s. 2). Utskottet fäster fortsättningsvis vikt vid detta.

(4) Syftet med jakt- och fiskeövervakningen är enligt 1 § i lagen om jakt- och fiskeövervakning att främja och övervaka att de av statens områden som är i Forststyrelsens besittning används lagenligt och att förebygga och, i den omfattning det ingår i jakt- och fiskeövervakningen, utreda brott i anslutning till detta. Syftet med den aktuella propositionen är att effektivisera Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakning och särskilt efterlevnaden av lagstiftningen om jakt och fiske. Grundlagsutskottet anser att det finns godtagbara grunder för den föreslagna regleringen, delvis också med anknytning till de grundläggande miljö rättigheterna i 20 § i grundlagen.

(5) Grundlagsutskottet noterar dock att de föreslagna nya befogenheterna för jakt- och fiskeövervakare i regel motiveras rätt knappt i propositionen. I propositionsmotiven (s. 3) hänvisas det bland annat till att polisens resurser är koncentrerade till städer och tätorter och att betydelsen av jakt- och fiskeövervakarnas verksamhetsförutsättningar därför har vuxit i glesbygden. Utskottet har fäst uppmärksamhet vid att det ingår i polisens uppgifter att trygga rätts- och samhällsordningen samt att förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalprövning (se GrUU 3/

Utlåtande GrUU 21/2024 rd

2022 rd, stycke 4). Utskottet anser det inte vara ändamålsenligt att befogenheter som i regel tillhör polisen anförtros andra myndigheter enbart på grunder som hänför sig till myndigheternas resurser.

Befallningar

(6) Jakt- och fiskeövervakaren ska enligt 4 § i lagen om jakt- och fiskeövervakning i första hand genom råd, uppmaningar och befallningar försöka få den som är föremål för övervakningen att följa lagen. Det föreslås att det till lagen om jakt- och fiskeövervakning fogas en ny 4 a § om jakt- och fiskeövervakarens rätt att ge befallningar. Enligt den föreslagna bestämmelsen har en jakt- och fiskeövervakare som enligt denna eller någon annan lag utövar sina befogenheter rätt att för att genomföra jakt- och fiskeövervakningsuppdraget i enskilda fall ge befallningar och utfärda förbud som är förpliktande för var och en. Enligt motiveringen till förslaget är det nödvändigt att ge befallningar och utfärda förbud till exempel för att förhindra att en brottsplats rörs eller att bevis förstörs. I bestämmelsen är det enligt motiven inte möjligt att specificera enskilda situationer där bestämmelsen tillämpas, eftersom befallningarnas och förbudens karaktär bestäms utifrån den enskilda situationen och det enskilda jakt- och fiskeövervakningsuppdraget. Det specificeras inte heller på författningsnivå eller i motiveringen till 4 a § vilka de andra lagar som det hänvisas till i bestämmelsen är.

(7) Bestämmelsen påminner en hel del om bestämmelsen om en tullmans rätt att ge befallningar i 41 § i tullagen, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 10/2016 rd). Utskottet fäster dock uppmärksamhet vid det som sagts ovan om asymmetrin i myndigheternas befogenheter. Utskottet anser att den nu föreslagna bestämmelsen är rätt allmänt hållen i det aktuella regleringssammanhanget. Jord- och skogsbruksutskottet bör precisera bestämmelserna om rätten att ge befallningar.

Gransknings- och inspektionsrätt

(8) Det föreslås att det till 108 § i lagen om fiske, som gäller gransknings- och inspektionsrätt, fogas en bestämmelse om att de myndigheter som avses i 99 § i lagen om fiske har rätt att granska att fiskeredskap, fångstredskap och fångst som finns i en persons medhavda saker överensstämmer med gällande bestämmelser och föreskrifter, om det finns skäl att misstänka att bestämmelser eller föreskrifter om fiske har brutits. Det föreslås också att en bestämmelse som i sak motsvarar förslaget till 108 § i lagen om fiske fogas till jaktlagen (89 §).

(9) Den föreslagna regleringen gör det möjligt att ingripa i den personliga integriteten som är tryggad för var och en enligt 7 § 1 mom. i grundlagen. Denna grundläggande rättighet får enligt 7 § 3 mom. i grundlagen inte kränkas godtyckligt eller utan laglig grund. En lag som begränsar den personliga integriteten ska vara exakt och noggrant avgränsad samt även i övrigt uppfylla de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom kravet på begränsningarnas acceptabilitet och proportionalitet (se t.ex. GrUU 64/2018 rd, s. 4).

(10) Med tanke på bedömningen av regleringens proportionalitet är det av betydelse att den föreslagna gransknings- och inspektionsrätten är snävare än till exempel kroppsvisitation enligt tvångsmedelslagen. Den granskning och inspektion som föreslås kan inte utföras för att undersö-

Utlåtande GrUU 21/2024 rd

ka vad den visiterade bär i sina kläder eller annars har på sig. Med tanke på kravet på regleringens proportionalitet samt kravet på att regleringen ska vara noga avgränsad och exakt, är det dock problematiskt att utövandet av gransknings- och inspektionsrätten är allmänt bunden till en misstanke om brott mot bestämmelser eller föreskrifter om jakt eller fiske, i synnerhet som beviskravet inte är ställt särskilt högt.

(11) Grundlagsutskottet anser att det är nödvändigt att precisera bestämmelserna om gransknings- och inspektionsrätten så att det noggrannare än i propositionen framkommer vilka bestämmelser eller föreskrifter om jakt eller fiske som en misstanke om brott ska gälla för att den ska berättiga till utövande av en befogenhet enligt gransknings- och inspektionsrätten. Utan sådana ändringar kan lagförslag 2 och 3 inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Bestämmelserna kan preciseras till exempel med hänvisningar till bestämmelser som begränsar eller förbjuder fiske eller jakt.

Straffbestämmelse

(12) Det föreslås att det till lagen om jakt- och fiskeövervakning fogas en ny 19 a § som föreskriver att treska mot jakt- och fiskeövervakare är straffbart. Bestämmelserna påminner om bestämmelserna om treska mot polis, gränsbevakare och tullman i 16 kap. 4, 4 a och 4 b § i strafflagen.

(13) Enligt grundlagsutskottet måste man kunna påvisa ett sådant vägande samhälleligt behov av en kriminalisering som också är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. GrUU 23/1997 rd, GrUU 61/2014 rd, GrUU 9/2016 rd och GrUU 48/2017 rd). I den aktuella propositionen (s. 17) bedöms det att det finns ett tungt vägande samhälleligt behov av straffbestämmelsen. En jakt- och fiskeövervakare är i regel ensam och utför övervakning i avlägsna områden där det inte nödvändigtvis finns tillgång till handräckning. Med beaktande av jakt- och fiskeövervakarens uppgifter och befogenheter att genomföra dessa uppgifter, kan avsaknaden av en lämplig straffbestämmelse för treska mot jakt- och fiskeövervakare enligt propositionen anses vara en betydande brist.

(14) Grundlagsutskottet noterar att det i fråga om de gärningar som avses i den föreslagna 19 a § inte till alla delar alls har lagts fram antingen allmänna grunder eller särskilt med jakt- och fiskeövervakningen förenade grunder för varför gärningarna ska kriminaliseras. Till exempel har det i praktiken inte alls motiverats varför gärningar enligt 19 a § 4 punkten ska kriminaliseras. Det går därmed inte att utan svårigheter sluta sig till att den föreslagna kriminaliseringen grundar sig på ett vägande samhälleligt behov.

(15) Enligt 8 § i grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Enligt kärnan i den straffrättsliga legalitetsprincipen ska ett brottsrequisit anges tillräckligt exakt så att det utifrån bestämmelsens lydelse går att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar. Kärnan i legalitetsprincipen är densamma i Europadomstolens och EU-domstolens praxis, där man betonar strafflagstiftningens förutsebarhet, det vill säga att det utifrån lydelsen i en bestämmelse ska gå att förutse vad som är straffbart (se t.ex. GrUU 12/2021 rd, stycke 57, GrUU 20/2018 rd, s. 2, GrUU 10/2016 rd, GrUU 56/2014 rd, s. 2/II, och GrUU 6/2014 rd, s. 2—3).

Utlåtande GrUU 21/2024 rd

(16) Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter således en exakt definition av det straffbara handlandet. Grundlagsutskottet fäster till denna del uppmärksamhet vid den föreslagna 19 a § 1 punkten, enligt vilken det är straffbart att underlåta att lyda en befallning eller ett förbud som en jakt- och fiskeövervakare inom ramen för sina befogenheter har meddelat för utförandet av sitt uppdrag. Punkten anknyter till 4 a § om jakt- och fiskeövervakares rätt att ge befallningar i förslaget till lag om jakt- och fiskeövervakning. Utskottet har ovan konstaterat att paragrafen är rätt allmänt hållen. Samtidigt förblir också området för det straffbara beteendet enligt 19 a § 1 punkten ytterst oklart. Grundlagsutskottet anser att det är nödvändigt att precisera förslaget till exempel med en uttrycklig hänvisning till de bestämmelser om befogenheterna för jakt- och fiskeövervakare enligt vilka det är straffbart att inte följa förbud och befallningar som utfärdats med stöd av dem.

Övrigt

(17) Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att behovet av att revidera också andra bestämmelser i lagen om jakt- och fiskeövervakning än de som nu föreslås bli ändrade bör granskas (till exempel bestämmelserna i 4 § om principerna för jakt- och fiskeövervakning och bestämmelserna i 6 § om villkoren för gripande). Likaså finns det skäl att granska bestämmelserna om förfarandena för jakt- och fiskeövervakning i andra lagar (t.ex. 81 § 2 mom. i jaktlagen).

(18) Grundlagsutskottet betonar vikten av utbildning om hur de nya befogenheterna utövas och att de nya befogenheterna tillämpas korrekt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 2 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 89 § beaktas på behörigt sätt och lagförslag 3 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 108 § beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 21/2024 rd

Helsingfors 28.5.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
ersättare Ville Valkonen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.