

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Metsähallituksen erävalvonnasta annetun lain, metsästyslain 89 §:n ja kalastuslain 99 ja 108 §:n muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Metsähallituksen erävalvonnasta annetun lain, metsästyslain 89 §:n ja kalastuslain 99 ja 108 §:n muuttamisesta (HE 34/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Teemu Nikula, maa- ja metsätalousministeriö
- tutkijatohtori Hanna Hämäläinen
- professori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Mikael Hidén

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Metsähallituksen erävalvonnasta annettua lakia, metsästyslakia ja kalastuslakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024.

Esitykseen sisältyy ehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä koskeva jakso. Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 21/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Metsähallituksen erävalvonnasta annettua lakia (jäljempänä myös erävalvontalaki), metsästyslakia ja kalastuslakia. Esityksessä ehdotetaan laajennuksia erätarkastajien toimivaltuuksiin.

(2) Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana myös sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

(3) Laki Metsähallituksen erävalvonnasta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 46/2005 vp). Valiokunnan mukaan erätarkastajien kelpoisuusvaatimuksista ja erävalvonnassa noudatettavista periaatteista sekä erätarkastajien tehtävistä ja toimivaltuuksista tuolloin ehdotetut säännökset vastasivat asiallisesti rajavartiolain ja tullilain säännöksiä. Valiokunta kiinnitti huomiota muun muassa aikaisempaan käytäntönsä siitä, että poliisilla olevien perusoikeuksiin puuttumisvaltuuksien kanssa samanlaisten valtuuksien säätäminen muille viranomaisille ei ilman muuta ole sopuisuudessa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 2/1996 vp, s. 3/I ja PeVL 37/2002 vp, s. 1—2, ks. sittemmin myös PeVL 6/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, s. 3). Valiokunta on sittemmin todennut tämän tarkoittavan, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden (PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 6/2018 vp, s. 2). Valiokunta kiinnittää edelleen huomiota sanottuun seikkaan.

(4) Erävalvonnan tarkoituksena on erävalvontalain 1 §:n mukaan edistää ja valvoa Metsähallituksen hallinnassa olevien valtion alueiden käytön lainmukaisuutta sekä ennalta ehkäistä ja erävalvontaan kuuluvassa laajuudessa selvittää siihen liittyviä rikoksia. Nyt arvioitavan esityksen tavoitteena on tehostaa Metsähallituksen erävalvontaa sekä erityisesti metsästys- ja kalastuslain säädännön noudattamista. Ehdotetulle sääntelylle on perustuslakivaliokunnan mielestä hyväksyttäviä, osittain myös perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen kytkeytyviä perusteita.

(5) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että erätarkastajille ehdotettuja uusia toimivaltuuksia perustellaan esityksessä pääosin suhteellisen niukasti. Esityksen perusteluissa (s. 3) viitataan muun muassa siihen, että poliisin voimavarat ovat keskittyneet kaupunkeihin ja taajamiin, minkä johdosta harvaan asutuilla alueilla erätarkastajien toimintaedellytysten merkitys on korostunut. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että muun muassa oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen ovat poliisin tehtäviä (ks. PeVL 3/2022 vp, kappale 4). Va-

Valiokunnan lausunto PeVL 21/2024 vp

liokunta ei pidä asianmukaisena, että poliisille lähtökohtaisesti kuuluvia toimivaltuuksia osoitetaan muille viranomaisille yksinomaan viranomaisten resursseihin liittyvillä perusteilla.

Käskyt

(6) Erätarkastajan tulee erävalvontalain 4 §:n mukaan ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä saamaan valvonnan kohteena oleva noudattamaan lakia. Erävalvontalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 a § erätarkastajan käskyvallasta. Erätarkastajalla on sen mukaan erävalvontalaissa tai muussa laissa säädettyä toimivaltuutta käyttäessään oikeus yksittäistapauksessa antaa jokaista velvoittavia, erävalvontatehtävän toteuttamiseksi tarpeellisia käskyjä ja kieltoja. Käskyjen ja kieltojen antaminen on säännösehdoituksen perustelujen mukaan välttämätöntä esimerkiksi rikospaikan sotkemisen ja todisteiden hävittämisen estämiseksi. Säännöksessä ei perustelujen mukaan ole mahdollista eritellä yksittäisiä säännöksen käyttötilanteita, sillä käskyjen ja kieltojen luonne määräytyy yksittäisen tilanteen ja erävalvontatehtävän mukaan. Myöskään säännöksessä viitattuja muita lakeja ei yksilöidä säädöstasolla tai 4 a §:n perusteluissa.

(7) Sääntely muistuttaa läheisesti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 10/2016 vp) säädetyn tullilain 41 §:ssä tullimiehen käskyvallasta säädettyä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota edellä viranomaisten toimivaltuuksien epäsymmetriasta sanottuun. Nyt ehdotettu sääntely jää valiokunnan mielestä käsillä olevassa sääntely-yhteydessä varsin yleisluonteiseksi. Maa- ja metsätalousvaliokunnan on syytä täsmentää käskyvaltaa koskevaa sääntelyä.

Tarkastusoikeus

(8) Tarkastusoikeutta koskevaan kalastuslain 108 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että kalastuslain 99 §:ssä tarkoitettulla viranomaisella on oikeus tarkastaa, että henkilön mukana olevissa tavaroissa oleva kalastusväline, pyydys ja saalis ovat säännösten ja määräysten mukaisia, jos on syytä epäillä, että kalastusta koskevia säännöksiä tai määräyksiä on rikottu. Asiallisesti kalastuslain ehdotetun 108 §:n kaltainen säännös ehdotetaan lisättäväksi myös metsästyslakiin (89 §).

(9) Ehdotettu sääntely mahdollistaa puuttumisen perustuslain 7 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tähän perusoikeuteen ei pykälän 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Henkilökohtaista koskemattomuutta rajoittavan lain tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen sekä muutenkin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten vaatimukset rajoitusten hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta (ks. esim. PeVL 64/2018 vp, s. 4).

(10) Sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta merkityksellistä on, että ehdotettu tarkastusoikeus on suppeampi kuin esimerkiksi pakkokeinolaissa säännelty henkilöntarkastus. Nyt ehdotettua tarkastusta ei voi tehdä sen tutkimiseksi, mitä tarkastettavalla on vaatteissaan tai muuten yllään. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden, samoin kuin tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden, kannalta ongelmallista kuitenkin on, että tarkastusoikeuden käyttäminen on sidottu yleisesti metsästystä tai kalastusta koskevien säännösten tai määräysten rikkomista koskevaan epäilyyn, jolle ei lisäksi aseteta kovinkaan korkeaa näyttökynnystä.

Valiokunnan lausunto PeVL 21/2024 vp

(11) Perustuslakivaliokunnan mielestä tarkastusoikeutta koskevaa sääntelyä on välttämätöntä täsmentää siten, että siinä säädetään nyt ehdotettua tarkemmin, minkälaisen metsästystä tai kalastusta koskevien säännösten tai määräysten rikkomista koskeva epäily voi oikeuttaa tarkastusoikeutta koskevan toimivaltuuden käyttämiseen. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä 2. ja 3. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sääntelyä voidaan täsmentää esimerkiksi viittaamalla kalastusta tai metsästystä rajoittaviin tai kieltäviin lainkohtiin.

Rangaistussäännös

(12) Erävalvontalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 19 a §, jossa säädetään niskoittelu erätarkastajaa vastaan rangaistavaksi. Sääntely muistuttaa rikoslain 16 luvun 4, 4 a ja 4 b §:n säännöksiä niskoittelusta poliisia, rajavartiomiestä ja tullimestä vastaan.

(13) Kriminallisoinnille on perustuslakivaliokunnan mukaan kyettävä esittämään painava yhteiskunnallinen ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (ks. esim. PeVL 23/1997 vp, PeVL 61/2014 vp, PeVL 9/2016 vp, PeVL 48/2017 vp). Nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä (s. 16) rangaistussäännökselle arvioidaan oleva painava yhteiskunnallinen tarve. Erätarkastajat toimivat lähtökohtaisesti yksin ja suorittavat valvontaa syrjäisillä alueilla, missä virka-apua ei ole välttämättä saatavissa. Ottaen huomioon erätarkastajan tehtävät ja toimivaltuudet näiden tehtävien toteuttamiseen, erätarkastajaan kohdistuvaan niskoitteluun soveltuvan rangaistussäännöksen puuttumista voidaan hallituksen esityksen mukaan pitää merkittävänä puutteena.

(14) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei ehdotetussa 19 a §:ssä tarkoitettujen tekojen suhteen ole kaikilta osin esitetty lainkaan joko yleisiä tai erityisesti erävalvontaan liittyviä perusteita sille, minkä vuoksi ne on säädettävä rangaistavaksi. Esimerkiksi pykälän 4 kohdan mukaisen tekotavan säätämistä rangaistavaksi ei ole perusteltu käytännössä lainkaan. Ehdotetun kriminalisoinnin perustumisesta painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen ei siten voida vaikeuksitta vakuuttua.

(15) Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohtekellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittäväällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 12/2021 vp, kappale 57, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, PeVL 56/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2014 vp, s. 3/I).

(16) Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää siten rangaistavan käyttäytymisen täsmällistä määrittämistä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää tältä osin huomiota ehdotetun 19 a §:n 1 kohtaan, jonka mukaan rangaistavaa olisi erätarkastajan tehtävän noudattamiseksi toimivaltansa rajoissa antaman käskyn tai kiellon noudattamatta jättäminen. Kohta liittyy erätarkastajan käskyvaltaa koskevaan erävalvontalakiehdotuksen 4 a §:ään, jonka valiokunta on edellä todennut jäävän varsin yleisluonteiseksi. Samalla myös ehdotuksen 19 a §:n 1 kohdassa tarkoitettua rangaistavan käyttäytymisen ala jää hyvin epäselväksi. Ehdotusta on perustuslakivaliokunnan mie-

Valiokunnan lausunto PeVL 21/2024 vp

lestä välttämättä täsmennettävä esimerkiksi nimenomaisesti viittaamalla niihin erätarkastajan toimivaltasäännöksiin, joiden nojalla annettujen kieltojen ja käskyjen noudattamatta jättäminen olisi rangaistavaa.

Muita seikkoja

(17) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että erävalvontalain muunkin kuin nyt muutettavaksi ehdotetun sääntelyn uudistamistarvetta olisi syytä tarkastella (esimerkiksi 4 §:n sääntely erävalvonnassa noudatettavista periaatteista ja 6 §:n sääntely kiinniottamisen edellytyksistä). Samoin olisi syytä tarkastella erävalvontamenettelyjä koskevaa sääntelyä muissa laeissa (esim. metsästyslain 81 §:n 2 momentti).

(18) Perustuslakivaliokunta painottaa uusien toimivaltuuksien käyttämistä koskevan koulutuksen merkitystä ja uusien toimivaltuuksien asianmukaista soveltamista.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 89 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon ja 3. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 108 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 28.5.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskiarja ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan lausunto PeVL 21/2024 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala