

Perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Metsähallituksen erävalvonnasta annetun lain, metsästyslain 89 §:n ja kalastuslain 99 ja 108 §:n muuttamisesta (HE 34/2024 vp). Esitän kunnioittaen lausuntonani seuraavaa.

Ehdotukset ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Metsähallituksen erävalvonnasta annettua lakia (erävalvontalakia), metsästyslakia ja kalastuslakia. Erävalvontalakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset erätarkastajan käskyvallasta ja esitutinnan turvaamiseen liittyvistä toimivaltuuksista. Lisäksi erätarkastajaan kohdistuva niskoittelu säädettäisiin rangaistavaksi ja lakiin tehtäisiin joitakin teknisiä tarkistuksia.

Metsästys- ja kalastuslain sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että valvontaviranomaisella olisi nykyistä laajemmat oikeudet tarkastaa, että henkilön saalis ja pyyntivälineet ovat säännösten ja määräysten mukaisia.

Esityksen tavoitteeksi kerrotaan Metsähallituksen erävalvonnan sekä erityisesti metsästys- ja kalastuslainsäädännön noudattamisen tehostaminen ja erätarkastajien toimintaedellytyksien parantaminen. Esityksessä ehdotetulla sääntelyllä pyritään vastaamaan nykytilan arviointia koskevassa osassa kuvattuun erävalvonnan toimintaympäristön muutokseen erävalvontalain säätämisen jälkeen sekä metsästys- ja kalastuslainsäädännön kehityksen aiheuttamiin uusiin valvontatarpeisiin.

Valtiosääntöoikeuden kannalta keskeiset arviointitarpeet liittyvät erätarkastajan käskyvaltaa, esineen haltuunottoa, esitutinnan turvaamiseen liittyvää alueen eristämistä ja niskoittelua koskevaa rangaistussäännöstä sekä metsästys- ja kalastuslain tarkastusoikeutta koskeviin ehdotuksiin, joihin keskityn lausunnossani rajaten kuitenkin tarkasteluni ulkopuolelle niskoittelua koskevan rangaistussäännöksen.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Voimassa oleva erävalvontalaki on säädetty perusoikeusuudistuksen jälkeen perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 46/2005 vp). Valiokunta on arvioinut erätarkastajan toimivaltuuksia myös hallituksen esitystä laiksi Metsähallituksesta koskevassa lausunnossaan (PeVL 38/2004 vp, s. 3).

Käsiteltävänä olevassa esityksessä on osittain kysymys jo voimassa olevaan lakiin sisältyvien erätarkastajalle sekä metsästys- ja kalastuslaissa määritellyille valvontaviranomaisille perustuslakivaliokunnan

myötävaikutuksella säädettyjen toimivaltuuksien täsmentämisestä ja toisaalta uusien toimivaltuuksien säätämisestä.

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt lähtökohtana sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 2), jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee 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). Lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on valiokunnan ilmaiseman käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 51/2006 vp, s. 2). Erävalvojen toimivaltuudet ja tehtävät ovat perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta luonteeltaan osittain samankaltaista julkisen vallan käyttöä kuin eräät poliisin toimivaltuudet ja tehtävät. Siten kyse on sääntelystä, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa (PeVL 67/2010 vp, s. 2-3).

Perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuutta tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaisesti arvioida niiden rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 4-6). Valiokunnan aiemman kannan mukaisesti viranomaisen toiminnan päämäärien saavuttamista voidaan pitää yleisen yhteiskunnallisen intressin kannalta tärkeänä ja siten sellaisena perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä syynä, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä voi oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, jos muutkin yleiset rajoittamisedellytykset ovat käsillä (PeVL 4/2024 vp, s. 3, PeVL 67/2010 vp, s. 3 ja PeVL 5/1999 vp, s. 2).

Arvioitaessa erätarkastajille ehdotettavia uusia toimivaltuuksia, huomionarvoista on, että erävalvontalainsäädännön nimenomaisena tarkoituksena ja lähtökohtana on ollut säätää erävalvonnalle poliisin toimivaltuuksia rajatumpia ja vain välttämättömiä toimivaltuuksia. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että perusoikeuksiin kohdistuvia puuttumisvaltuuksia ei tule antaa viranomaisille laajemmin kuin siihen on välttämätöntä tarvetta. Viranomaisille ei ole välttämätöntä myöskään antaa kaikkia poliisille kuuluvia toimivaltuuksia erittelemättä niitä (PeVL 46/2005 vp, s. 2, PeVL 2/1996 vp, s. 3 ja PeVL 37/2002 vp, s. 1-2). Perustuslakivaliokunta on erävalvontaa koskevaa lainsäädäntöä arvioidessaan pitänyt lähtökohtana, että erävalvojen toimivaltuuksista tulee säätää laissa täsmällisesti luetellen ja rajaten ne toimivaltuudet, joita voidaan pitää välttämättöminä erävalvojen tehtävien hoidon kannalta. Lisäksi näiden toimivaltuuksien tulee olla oikeasuhtaisia suoritettaviin tehtäviin nähden (PeVL 38/2004 vp, s. 3 ja PeVL 46/2005 vp, 2).

Osassa ehdotuksista on viitattu esimerkiksi tullilain asiallisesti samansisältöiseen sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin nimenomaisesti todennut, ettei toimivaltuuksien epäsymmetria edes eri rikostorjuntaviranomaisten välillä ole ainakaan yksinään perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien yhtenäistämisen välttämättömyyden. Toimivaltasääntelylle on siis oltava osoitettavissa painava viranomaisen tehtäviin liittyvä yhteiskunnallinen tarve (ks. esim. PeVL 49/2014 vp, s. 2). Täten pelkkää toimivaltuuksien yhtenäistämistä ei voida pitää uusien toimivaltuuksien säätämisen perusteena. Kun vielä otetaan huomioon erävalvontalain 1 ja 2 §:ssä säädetty erävalvonnasta ja sen tarkoituksesta, on nähdäkseni selvää, että erävalvonta on luonteeltaan pääosin toisenlainen ja toisenlaisiin oikeushyviin kiinnittyvä kuin turvallisuusviranomaisten toiminta. Erätarkastajan toimivaltuuksia on siten arvioitava vähintään samoilla kriteereillä kuin turvallisuusviranomaisten. Toiminnan luonteeseen liittyvien eroavaisuuksien vuoksi näen perustelluksi asettaa valtiosääntöisen hyväksyttävyyssarviointin kynnyksen osin myös turvallisuusviranomaisia korkeammalle.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on todettu, että ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 7 §:n henkilökohtaista koskemattomuutta, 8 §:n rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta, 10 §:n yksityiselämän

suojaa ja 15 §:n omaisuuden suojaa koskevan sääntelyn kannalta. Lisäksi esitys on merkityksellinen perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden kannalta. Esityksessä on kuvattu perusoikeussäännösten keskeissisältö ja nimetty muutamia niihin liittyviä perustusvaliokunnan lausuntoja. Lausuntojen sisältöä tai niiden merkitystä ehdotettuun sääntelyyn nähden ei esityksessä juurikaan ole tarkasteltu. Alueen eristämistä koskeva ehdotus on nähdäkseni merkityksellinen myös perustuslain 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden kannalta.

Erävalvonta on Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin kuuluvaa toimintaa (PeVL 38/2004 vp, s. 2-3). Metsästys- ja kalastuslakiin ehdotettu tarkastusoikeus taas koskee vain valvontaviranomaisia, ei kalastusvalvojia tai metsästyksenvalvojia. Täten ehdotettua sääntelyä ei ole tarpeen arvioida perustuslain 124 §:n kannalta hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle.

Yksittäiset toimivaltuudet

Erätarkastajan käskyvalta (4 a §)

Esityksessä ehdotetaan erävalvontalakiin uutta säännöstä, jossa säädettäisiin erätarkastajan oikeudesta antaa laissa säädettyä toimivaltuutta käyttäessään yksittäistapauksessa jokaista velvoittavia, erävalvontatehtävän toteuttamiseksi tarpeellisia käskyjä ja kieltoja. Esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan erätarkastajan toimivaltuuksien käyttäminen edellyttää käytännössä erilaisten täydentävien määräysten antamista. Esityksessä ehdotetaan käskyjen ja kieltojen noudattamisen tehostamiseksi myös, että niiden laiminlyönti säädettäisiin rangaistavaksi. Esityksessä todetaan ehdotetun 4 a §:n vastaavan sanamuodoltaan tullilain (304/2016) 41 §:n säännöstä. Sanamuodoltaan vastaava säännös on myös poliisilaissa (872/2011, 1: 11 §) ja rajavartiolaitoslaissa (578/2005, 40 §).

Ehdotettu käskyvalta on muotoiltu yleiseksi koskemaan hyvin laaja-alaisesti kaikkia erätarkastajan toimivaltuuksia. Esityksen perustelujen mukaan käskyjen ja kieltojen luonne määräytyisi yksittäisen tilanteen ja erävalvontatehtävän mukaan, minkä vuoksi yksittäisten tilanteiden erittely ei ole mahdollista säännösten tasolla. Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta tulee arvioitavaksi, onko tällaisesta yleisestä käskyvallasta säätäminen katsottavissa välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi. Arvioinnissa on annettava painoarvoa sille, että esityksen ehdotus niskoittelun säätämisestä rangaistavaksi lisää käskyvallan merkittävyyttä. Yllä toimivaltuuksien epäsymmetriasta todettu huomioiden, sisällöllisesti vastaavan säännöksen sisältymistä esimerkiksi tullilakiin ei yksinään voida pitää riittävänä perusteena uusien erävalvontaa koskevien toimivaltuuksien säätämiseksi vaan perusteen on liityttävä erätarkastajan toimintaan oikeasuhtaisuus huomioiden.

Erätarkastajan käskyvalta todetaan esityksessä erätarkastajan toimivaltuuksien käyttämisen käytännön edellytykseksi esimerkiksi rikospaikan sotkemisen ja todisteiden hävittämisen estämiseksi. Nimetyissä esimerkkitapauksissa nähdäkseni onkin osoitettavissa viranomaisen toimintaan liittyvä, tarkkarajainen yhteiskunnallinen tarve. Erätarkastajan tehtävien luonteen moninaisuuden vuoksi ehdotettuun yleiseen käskyvalttaan tulee kuitenkin nähdäkseni suhtautua varauksella suhteellisuus ja välttämättömyysvaatimusten näkökulmasta, mikä tekee ehdotuksesta valtiosääntöisesti ongelmallisen. Nähdäkseni yleiselle toimivaltuudelle ei esityksessä esitetä sellaisia perusteita, että sitä voitaisi pitää välttämättömänä. Yleinen toimivaltuus kasvattaa myös riskiä mielivaltaisuuteen. Ongelmallisuutta lisää se, että erätarkastajan toimintaa ohjaavat erävalvontalain 4 §:n periaatteet ovat esimerkiksi tullilain vastaaviin menettelyperiaatteisiin (6 luku) verrattuna suppeat. Siten jää kyseenalaiseksi ovatko ne toimivaltuuden esitetty laajennus huomioiden riittäviä turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla.

Valtiosääntöistä ongelmallisuutta vähentäisi se, että säännös muotoiltaisiin täsmällisemmäksi ja rajattaisi koskemaan vain sellaisia tiettyjä toimivaltuuksia, joihin erätarkastajalle on välttämättömää säätää käskyvalta.

Haltuunotto (9 §)

Esityksessä ehdotetaan erävalvontalain 9 §:ään lisättäväksi uusi 5 momentti, jonka mukaan erätarkastajalla olisi rikoksesta epäillyn kiinniottamisen yhteydessä oikeus ottaa haltuunsa esine pakkokeinolain 7 luvussa tarkoitettua takavarikointia tai sen 8 luvussa tarkoitettua laite-etsintää varten, jos asia ei siedä viivytystä. Haltuun ottamisesta olisi viipymättä ilmoitettava pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle, jonka olisi ilman aiheetonta viivytystä päätettävä esineen palauttamisesta tai luovuttamisesta esitutkintaviranomaiselle. Erätarkastaja voisi ilmoitusta tekemättä välittömästi palauttaa esineen, jos on käynyt ilmi, että takavarikoimisen tai laite-etsinnän edellytyksiä ei kuitenkaan ilmeisesti ole. Varsinaisen päätöksen takavarikoimisesta tai laite-etsinnästä tekee pidättämiseen oikeutettu virkamies. Haltuunotosta on tehtävä erävalvontalain 17 §:n mukaisesti tapahtumailmoitus, jonka tarkoituksena on erityisesti toimenpiteen kohteena olevan epäillyn oikeusturvan varmistaminen.

Esityksen mukaan esineen lyhytaikainen haltuunotto voi olla esitutkinnan turvaamisen kannalta perusteltua esimerkiksi metsästysrikoksissa, joissa voidaan käyttää erilaisia teknisiä apuvälineitä kuten koiratutkia, gps-laitteita ja riistakameroita. Kyseiset laitteet sisältävät usein helposti hävitettävää ja esitutkinnan kannalta olennaista tietoa, jota ilman voi olla vaikea saada näyttöä rikoksesta.

Ehdotettu sääntely liittyy perustuslain 15 §:n omaisuuden suojaan. Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kalastuslain talteenottosäännöstä (nyk. 109 §) arvioidessaan muistuttanut, ettei perustuslain 15 §:n 1 momentin säännös anna suojaa henkilön rikoksella hankkimalle tai hänen rikolliseen toimintaansa välittömästi liittyvälle omaisuudelle (ks. PeVL 33/2000 vp, s. 2 ja siinä viitatu lausunnot). Vaikka kalastuslain talteenotossa on kysymys suhteellisen lievästä lainrikkomisesta, valiokunnan mielestä oli otettava huomioon myös se, että haltuun otettava omaisuuskaan (pyydys, kalastusväline, saalis) ei ole kovin arvokasta. Siksi omaisuuden haltuunotto oli suhteellisuusperiaatteen mukaista. Sille oli myös hyväksyttävä yhteiskunnallinen peruste, koska toimenpiteellä pyritään estämään lain rikkomisen jatkaminen. Lisäksi omaisuus oli palautettava viivytyksettä sen haltijalle, jos esitutkintaa ei aloiteta. Tällaisessa sääntelykokonaisuudessa ehdotetut haltuunottovaltuudet eivät valiokunnan mukaan muodostuneet omaisuudensuojan kannalta ongelmallisiksi. (PeVL 65/2010 vp s.3)

Pakkokeinolain 7 luvun 8 §:n mukaisten pakkokeinojen käyttäminen edellyttää rikosta tai epäiltyä rikosta ja koskee esineen, omaisuuden tai asiakirjan haltuunottoa. Erätarkastajalle ehdotettu haltuunotto-oikeus on pakkokeinolain tapaan kiinnitetty rikosepäilyyn. Lisäksi toimivalta on pakkokeinolain säätelyä suppeampi, koska se koskee vain esinettä. Koska haltuun ottamisesta olisi viipymättä ilmoitettava pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle, joka päättäisi ilman aiheetonta viivytystä esineen palauttamisesta tai luovuttamisesta esitutkintaviranomaiselle, ja koska erätarkastaja voisi ilmoitusta tekemättä myös välittömästi palauttaa esineen, mikäli käy ilmi, ettei takavarikoimisen tai laite-etsinnän edellytyksiä ilmeisesti ole, jäänee toimenpide käytännössä lyhytaikaiseksi ja sen vaikutukset nähdäkseni melko vähäisiksi. Sen sijaan toimenpiteellä voi olla tärkeä merkitys esimerkiksi esitutkinnan turvaamisen kannalta, minkä vuoksi sitä voidaan pitää välttämättömänä. Nämä tekijät ja yllä oleva valiokunnan lausunto huomioiden ehdotus on nähdäkseni suhteellisuusperiaatteen mukainen, riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen. Kun ehdotettuun sääntelyyn liittyy esityksessä selostetulla tavalla erävalvontalain mukaisen tapahtumailmoituksen tekeminen, on myös toimenpiteen kohteena olevan henkilön perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeusturvanäkökohdat huomioitu. Pidän ehdotettua sääntelyä haltuunotosta valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena.

13 §. Esitutkinnan toimittaminen (13 §)

Erävalvontalain 13 §:n 2 momentissa säädetään erätarkastajan velvollisuudesta huolehtia esitutkinnan aloittamiseksi ja turvaamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä. Lain valmisteluasiakirjoissa säännöksen

yksityiskohtaisten perustelujen mukaan mainittuihin toimenpiteisiin kuuluvat tekopaikan ja alueen tarvittava eristäminen (HE 147/2005, s. 16.) Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan, että asiasta säädettäisiin selvyuden vuoksi suoraan laissa. Tässä tarkoituksessa pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan erätarkastajalla olisi oikeus kieltää pääsy tietylle alueelle, pääsy tietyn tutkittavana olevan kohteen lähelle, esineen siirtäminen tai muu vastaava toimenpide, jos se on tarpeen esitutinnan turvaamiseksi. Kiellosta olisi viipymättä ilmoitettava pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle, jonka olisi ilman aiheetonta viivytystä päätettävä kiellon jatkamisesta tai lopettamisesta. Muutoin noudatettaisiin, mitä pakkokeinolain 9 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään tutkimuspaikan ja -kohteen eristämisestä.

Erätarkastajan esitutkintavaltuuksista on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 46/2005 vp). Kyseessä ei siten ole uusien esitutkintavaltuuksien säätäminen vaan sääntelyn täsmentäminen lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla. Ehdotettu toimivaltuus on pakkokeinolain säännöstä suppeampi, sillä erätarkastajalla ei olisi oikeutta rakennuksen tai huoneen sulkemiseen eivätkä erätarkastajan suorittamat toimenpiteet täten ulottuisi kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin. Siksi ehdotettu sääntely on nähdäkseni suhteellisuusperiaatteen mukaista. Koska esitutkinnassa kyse on perusoikeuksiin keskeisesti kohdistuvista toimivaltuuksista (ks. PeVL 17/1998 vp, s. 5), pidän ehdotusta myös sääntelyn täsmällisyyden näkökulmasta myönteisenä.

Metsästyslain (89) ja kalastuslain (108 §) tarkastusoikeus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kalastuslain 108.1 §, jossa säädetään valvontaviranomaisen tarkastusoikeudesta. Valvontaviranomaisen tarkastusoikeutta ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös henkilön mukana olevien tavaroiden kuten esimerkiksi repun tai kylmälaukun tarkastamista, jos olisi syytä epäillä, että kalastusta koskevia säännöksiä tai määräyksiä on rikottu. Tarkastuksen syy voisi esityksen mukaan perustua esimerkiksi tarkastettavan käytökseen tai kertomukseen taikka sivulliselta saatuun vihjeeseen. Tarkastusta ei kuitenkaan voisi tehdä sen tutkimiseksi, mitä tarkastettavalla on vaatteissaan tai muuten yllään. Rakenteeltaan esityksen mukaisesti laajennettua kalastuslain 108.1 §:ää vastaava säännös ehdotetaan lisättäväksi myös metsästyslakiin (uusi 89 §), jossa ei tällä hetkellä säännellä tarkastusoikeudesta lainkaan.

Metsästyksen ja kalastuslain valvontaviranomaisten toiminta tähtää tarkastusoikeuden osalta valtiosäännön kannalta samankaltaisiin oikeushyviin. Täten pidän esityksen tavoitetta säätää tarkastusoikeudesta metsästyksen ja kalastuslaissa yhdenmukaisesti hyvänä.

Kalastuslain 108.1 § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 65/2010 vp, s. 3), minkä yhteydessä valiokunta on arvioinut esimerkiksi tarkastusoikeuden ulottamista kuljetus- ja varastotiloihin perustuslain 10.1 §:ssä suojatun kotirauhan näkökulmasta. Täten olisi nähdäkseni valtiosääntöoikeuden kannalta mahdollista säätää rakenteeltaan *voimassa olevan* kalastuslain 108.1 §:n mukaisesta tarkastusoikeudesta myös metsästyslaissa. Pidän kuitenkin tärkeänä kiinnittää perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että voimassa olevassa metsästyslaissa ei säännellä valvonnassa noudatettavista periaatteista, mikä valvontaviranomaisten toimivaltuuksien laajentuessa olisi tärkeää perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja niiden toteutumisen turvaamiseksi perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla.

Tarkastusoikeuden laajennus on merkityksellinen perustuslain 7 §:n 1 momentissa jokaiselle turvatuksi henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta. Tähän perusoikeuteen ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Henkilökohtaista koskemattomuutta rajoittavan lain tulee perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti olla täsmällinen ja tarkkarajainen sekä muutenkin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten vaatimukset rajoitusten hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta (PeVL 53/2006 vp, s. 2).

Esityksen perusteluissa todetaan ehdotettujen muutosten poikkeavan erävalvonnan nykyisistä lähtökohdista. Tästä huolimatta niitä pidetään välttämättöminä, koska sääntely tehostaisi erävalvontaa ja lisäisi merkittävästi tiettyihin luonnonvararikoksiin liittyvää kiinnijäämisriskiä. Lisäksi sääntelyn ennaltaehkäisevä pelotevaikutus edistäisi metsästyksen ja kalastuksen lainmukaisuutta sekä luonnonvarojen kestäväää käyttöä, mikä turvaisi ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) toteutumista yhteiskunnassa. Sääntelyn välttämättömyyttä arvioitaessa on huomioitava metsästyksen ja kalastuslainsäädännön kehityksen myötä yleistyneet saaliskiintiöt, saalisilmoitusvelvollisuudet, rauhoitukset ja muut pyyntirajoitukset, joiden valvonta on esityksen mukaan viranomaisten nykyisten toimivaltuuksien puitteissa lähes mahdotonta. (s. 15)

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisen tarkastusoikeutta perustuslain 7.1 §:n kannalta useassa lausunnossa (esim PeVL 64/2018 vp, PeVL 48/2017 vp, PeVL 35/2013 vp, PeVL 53/2006 vp ja PeVL 5/2006 vp), joista osa on mainittu myös käsiteltävänä olevan ehdotuksen suhdetta perusoikeuksiin koskevassa osassa. Mainituissa lausunnoissa arvioinnin kohteena olevassa tarkastusoikeudessa on kuitenkin ollut kyse pienin poikkeuksin pakkokeinolain 8 luvun 30 §:ssä tarkoitettua henkilöntarkastusta vastaavasta tarkastusoikeudesta. Lisäksi lausunnoissa on ollut kyse pääosin lapsen kohdistuvasta tarkastuksesta, johon tulee valiokunnan mukaan suhtautua kaiken kaikkiaan pidättyvästi (PeVL 53/2006 vp, s. 3).

Lastensuojelu- ja alkoholilain henkilöntarkastusta koskevia säännösehdoituksia arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota perusoikeuksien turvaamisen seikkojen kannalta sääntelyn pääasiallisten tavoitteiden ja tarkastusvaltuuden yhteismitallisuuteen. Henkilöntarkastusta pidettiin mahdollisena, kun kyse oli turvallisuutta vaarantavista aineista ja esineistä. Sen sijaan todennäköisesti vakavaa haittaa toiminnan järjestämiselle tai yleiselle järjestykselle aiheuttavien aineiden ja esineiden kohdalla sääntelyn pääasiallisten tavoitteiden ja oikeasuhtaisuuden kannalta tarkastusvaltuus oli asianmukaista rajata koskemaan vain mukana olevia tavaroita, kuten laukkuja ja kasseja sekä päällisin puolin vaatteita. (PeVL 64/2018 vp, s. 3-4, PeVL 48/2017 vp, s. 6).

Perusopetuslain henkilöntarkastusta koskevan ehdotuksen arvioinnin yhteydessä perustuslakivaliokunta painotti tarkastuksen edellytyksenä olevan ilmeisyyskriteerin ja tarkastamisen yleisten periaatteiden merkitystä, jotka asettavat henkilöntarkastuksen käytölle asianmukaisen korkeat vaatimukset. Valiokunnan mukaan oikeusturvan ja yksityiselämän suojan kannalta keskeistä on, että henkilöntarkastuksen suorittamistavasta on täsmälliset säännökset. Lisäksi on valiokunnan mukaan selvää, että esimerkiksi rutiininomaiset tai pistotarkastuksen luonteiset tarkastukset eivät ole sallittuja. (PeVL 48/2017 vp, s. 4-5).

Pakkokeinolain (8:30 §) mukaan henkilöntarkastuksella tarkoitetaan sen tutkimista, mitä tarkastettavalla on vaatteissaan tai muuten yllään taikka mukanaan olevissa tavaroissa. Henkilöntarkastuksen edellytyksistä säädetään lain 31 §:ssä, jossa oikeus henkilöntarkastuksen on rajattu rikosepäilyyn tietyin edellytyksin. Poliisin oikeus tarkastaa henkilön tavaroita perustuu pakkokeinolain 8 luvun 31 §:n henkilöntarkastusta koskeviin säännöksiin ja edellyttää täten rikosepäilyä. Henkilöntarkastuksen suorittamisesta päättää pääsääntöisesti pidättämiseen oikeutettu virkamies, mutta myös muu poliisimies tai lastensuojelu- ja perusopetuslaissa määritetty virkamies voi suorittaa henkilöntarkastuksen tietyin edellytyksin.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei perustuslaissa ole säädetty erityisistä kvalifikaatioista niille rikoksille, joiden selvittämiseksi on sallittua säätää mahdollisuudesta toimittaa henkilöntarkastus. Perusoikeusrajoituksiin kohdistuvasta oikeasuhtaisuuden vaatimuksesta kuitenkin johtuu, ettei tarkastusvaltuutta voida kytkeä kuinka vähäisiin rikkomuksiin tahansa. Pakkokeinojen käyttö vähäisissä rikoksissa ei yleensä ole suhteellisuusperiaatteen mukaista. (PeVL 53/2006 vp, s. 2).

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotettu tarkastusoikeus olisi suppeampi kuin mainituissa lausunnoissa tai pakkokeinolaissa tarkoitettu henkilöntarkastus, sillä säännös ei mahdollistaisi sen tarkastamista, mitä tarkastettavalla on vaatteissaan tai muuten yllään. Sääntely siten puuttuisi jonkin verran vähemmän henkilön perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Kuitenkin myös henkilön mukana olevien tavaroiden tarkastaminen on osa pakkokeinolain 8 luvun 30 §:ssä tarkoitettua henkilöntarkastusta, joten myös käsiteltävänä olevassa esityksessä on kyse henkilökohtaisen koskemattomuuden rajoituksesta, minkä vuoksi toimivaltuuden oikeasuhtaiselle käytölle tulisi nähdäkseni aseta riittävät säännöspäruusteiset takeet.

Tarkastustoimivaltaa ei ole ehdotuksessa säännöspäruusteisesti sidottu edellytykseen tai kynnykseen, vaan ehdotettu tarkastus olisi toimivaltaisten viranomaisten käytössä hyvin laajaan harkintaan perustuen kaikissa tilanteissa, kun kyse on sen selvittämisestä, että saalis ja pyyntivälineet ovat säännösten ja määräysten mukaisia. Esityksessä ehdotetun mukaisesti tarkastusoikeutta voi käyttää, jos rikkomusta "on syytä epäillä", mikä asettaa perusoikeuteen puuttumiskynnyksen melko matalalle tasolle ja kasvattaa riskiä toimittaa tarkastus mielivaltaisesti. Laaja harkintavaltuus toimivaltuuden käytölle on nähdäkseni oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden kannalta ongelmallinen. Perustuslakivaliokunta on pakkokeinolain muutosehdotusta arvioidessaan todennut "todennäköiset syyt epäillä" -kriteerin olevan näyttökynnyksen ilmaisuna paitsi selkeämpi kuin "on syytä epäillä" -kriteeri, myös valtiosäännön kannalta perustellumpi, koska kielellisesti siihen kytkeytyy vaatimus jonkinlaisesta konkreettisesta tosiseikasta epäilyn perusteena. "On syytä epäillä" -kriteerin taas saatetaan helposti mieltää viittaavan vain yleisluonteisempaan epäluuloon (PeVL 36/2002 vp, s. 3).

Kuten todettu poliisin oikeus henkilöntarkastuksen on rajattu rikosepäilyyn tietyin edellytyksin. Myös alkoholilaissa tarkastus edellyttää epäilyä "todennäköisin syin", lastensuojelulaissa "perusteltua syytä" ja perusopetuslaissa ilmeisyyttä. Täten asianmukaisena ei nähdäkseni voida pitää, että tarkastuksen edellytyksistä säädettäisiin metsästy- ja kalastuslaissa laajemmin suppeammasta tarkastusoikeudesta huolimatta. On myös huomattava, että henkilöntarkastuksen yhteydessä edellä viitattu lainsäädäntö edellyttää pääsääntöisesti toisen henkilön läsnäoloa, mutta valvontaviranomainen voisi suorittaa tarkastuksen yksin, minkä johdosta ehdotukseen liittyy myös tarkastettavan oikeusturvaa koskeva ulottuvuus.

Ehdotus laajentaa valvontatoimivaltuuksia tavalla, joka ei muussa viranomaistoiminnassa nähdäkseni ole mahdollista. Täsmällisyys- ja suhteellisuusarvioinnin näkökulmasta ja ottaen huomioon sen, mitä yllä on sanottu toimivaltuuksien välttämättömyydestä suhteessa poliisin toimivaltuuksiin, pidän ehdotettua tavaroiden tarkastusoikeutta näyttökynnyksen osalta ongelmallisena. Ottaen kuitenkin huomioon sääntelyn kerrotut tavoitteet, sen merkityksen perustuslain 20 §:n suojaamien intressien kannalta sekä valiokunnan aiemmat kannanotot pidän toimivaltuuksien laajentamista valtiosääntöisesti mahdollisena, mikäli tarkastusoikeus kiinnitetään täsmällisempään perusteeseen ja näyttökynnykseen.

Helsingissä 20. toukokuuta 2024

Hanna Hämäläinen
tutkijatohtori