

Prof. Sakari Melander
21.5.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys (HE) 34/2024 vp eduskunnalle laeiksi Metsähallituksen erävalvonnasta annetun lain, metsästyslain 89 §:n ja kalastuslain 99 ja 108 §:n muuttamisesta

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Metsähallituksen erävalvonnasta annettua lakia (1157/2005), metsästyslakia (615/1993) ja kalastuslakia (379/2015). Metsähallituksen erävalvonnasta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset erätarkastajan käskyvallasta ja esitutkinnan turvaamiseen liittyvistä toimivaltuuksista, minkä lisäksi niskoittelu erätarkastajaa vastaan säädettäisiin rangaistavaksi. Metsästyslain ja kalastuslain sisältämää valvontaviranomaisen tarkastusoikeutta koskevaa sääntelyä laajennettaisiin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen arvioinnin valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat

Voimassa oleva Metsähallituksen erävalvonnasta annettu laki (jäljempänä erävalvontalaki) on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 46/2005 vp). Erävalvontaan liittyviä toimivaltuuksia on arvioitu myös Metsähallituksesta annettua lakia koskevassa lausunnossa (PeVL 38/2004 vp).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vakiintuneena lähtökohtana muille viranomaisille esitettävien toimivaltuuksien arvioinnissa on ollut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä

ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (ks. PeVL 6/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1—2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I). Tämä tarkoittaa, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden (PeVL 6/2018 vp, s. 2 ja PeVL 10/2016 vp, s. 3). Ehdotettuja toimivaltuuksia ja niiden välttämättömyyttä sekä oikeasuhtaisuutta on näin arvioitava aina sen viranomaisen toimintaan liittyvistä lähtökohdista käsin, jolle toimivaltuuksia ehdotetaan (PeVL 49/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 10/2016 vp, s. 3). Vastaavaa lähtökohtaa on korostettu myös Metsähallituksen erävalvontaan liittyviä ehdotettuja toimivaltuuksia arvioitaessa (PeVL 26/2005 vp, s. 2/II ja PeVL 38/2004 vp, s. 3).

Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä muille viranomaisille ehdotettuja toimivaltuuksia arvioitaessa on kiinnitetty huomiota siihen, että toimivaltuudet eivät ole laajemmat kuin poliisin vastaavat toimivaltuudet, tai mikäli muulle viranomaiselle ehdotettu toimivaltuus on laajempi, tälle on esitettävä kyseisen viranomaisen toimintaan liittyvät hyväksyttävät perusteet (PeVL 10/2016 vp, s. 4).

Metsähallituksen erävalvonnasta annettuun lakiin ehdotettua niskoittelua erätarkastajaa vastaan koskevaa rikossäännöstä sen sijaan on arvioitava eduskunnan perustuslakivaliokunnan rikosoikeudellista lainsäädäntöä koskevan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti. Rikosoikeudelliselle sääntelylle on ensinnäkin oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (esim. PeVL 23/1997 vp, s. 2/II, PeVL 9/2016 vp, s. 2 ja 3 ja PeVL 48/2017 vp, s. 7–8). Ehdotetun rikosoikeudellisen sääntelyn on oltava välttämätöntä sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi sekä oikeasuhtaista (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Lisäksi rikosoikeudellisen sääntelyn on täytettävä perustuslain (731/1999) 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset. Periaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä 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, 57 kohta ja siinä mainitut lausunnot).

Erävalvontalain sääntelyn uudistamistarve

Erävalvontalain 1 §:ssä säädettyinä tarkoituksena on edistää ja valvoa Metsähallituksen hallinnassa olevien valtion alueiden käytön lainmukaisuutta sekä ennalta ehkäistä ja erävalvontaan kuuluvassa laajuudessa selvittää siihen liittyviä rikoksia. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti erävalvontaa koskevassa lausuntokäytännössään katsonut, että erätarkastajien toimivaltuuksista tulee säätää tavalla, jossa ne nimenomaisesti luetellaan ja rajataan vain niihin, joita voidaan pitää välttämättömänä erätarkastajien tehtävien hoitamisen kannalta (PeVL 38/2004 vp, s. 3/II ja PeVL 46/2005 vp, s. 2/II). Lisäksi erätarkastajille ehdotettavien toimivaltuuksien tulee olla oikeasuhtaisia tehtäviin nähden (PeVL 38/2004 vp, s. 2 ja PeVL 46/2005 vp, s. 2/II). Käsillä olevaa ehdotusta tulee arvioida samoista lähtökohdista, jotka liittyvät edellä mainittuun perustuslakivaliokunnan kantaan siitä, että ehdotettuja toimivaltuuksia ja niiden välttämättömyyttä sekä oikeasuhtaisuutta on näin arvioitava aina sen viranomaisen toimintaan liittyvistä lähtökohdista käsin, jolle toimivaltuuksia ehdotetaan.

Käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan erätarkastajille uusia toimivaltuuksia, joita ei sinänsä nimenomaisesti perustella toimivaltuuksien epäsymmetriaan liittyvillä näkökohdilla, mutta esityksestä syntyy kuitenkin vaikutelma, jonka mukaan erätarkastajien toimivaltuuksia pyritään lähentämään poliisin toimivaltuuksiin, vaikka erätarkastajien tehtävä eroaa huomattavasti poliisin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä tehtävästä. Esityksessä (s. 3) muun ohessa todetaan, että poliisin voimavarat ovat keskittyneet kaupunkeihin ja taajamiin, minkä vuoksi harvaan asutuilla alueilla erätarkastajien toimintaedellytysten merkitys on korostunut. Perustelu vaikuttaa ilmentävän lähtökohtaa, jonka mukaan erätarkastajien tulisi toimialueillaan olla laajemmin toimivaltaisista lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien toimivaltuuksien käyttöön.

Kehitystä, jossa valvontaviranomaiselle annetaan yhä laajemmin samoja toimivaltuuksia kuin poliisille, ei voida pitää suotavana. Resursseihin liittyvät näkökohdat eivät ole riittäviä perustelemaan lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien toimivaltuuksien myöntämistä muulle viranomaiselle. Yleisesti voidaan myös todeta, että esityksessä erätarkastajille ehdotettuja uusia toimivaltuuksia perustellaan pääsääntöisesti suhteellisen niukasti eikä esimerkiksi muuttuneeseen toimintaympäristöön (esim. HE, s. 7, jossa viitataan uusien teknisten apuvälineiden, kuten puhelimien, koiratutkien ja gps-tutkien käyttämiseen) liittyvien perustelujen suhteen esitetä tarkempia tietoja tällaisten muutosten yleisyydestä. Esitys ei näin vaikuta parhaalla mahdollisella tavalla täyttävän sitä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytettyä lähtökohtaa, jonka mukaan toimivaltuuksien välttämättömyyttä tietyn viranomaisen toiminnassa tulee arvioida tämän viranomaisen toimintaan liittyvistä perusteista käsin.

Lisäksi on huomattava, että erävalvontalain muu kuin nyt muutettavaksi ehdotettu sääntely saataisi olla uudistamisen tarpeessa, ottaen huomioon, että erävalvontalaki on tullut voimaan vuonna 2006 ja useat sen säännökset ovat edelleen alkuperäisessä muodossaan. Erävalvontalain sääntely mahdollistaa usealta osin puuttumisen perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin eikä lain sääntely kaikilta osin vastaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan nykyistä perusoikeuksiin puuttuvaa sääntelyä koskevaa lausuntokäytäntöä.

Esimerkiksi erävalvontalain 4 §:ssä säädetään erävalvonnassa noudatettavista periaatteista. Säännös on edelleen alkuperäisessä muodossaan. Alun perin se on säädetty vastaavaksi kuin aiemmin voimassa olleen poliisilain (493/1995) ja rajavartiolain (578/2005) vastaavat säännökset. On kuitenkin huomattava, että sekä poliisilaki (872/2011) että rajavartiolaki sisältävät nykyisin huomattavasti kattavampaa sääntelyä poliisitoiminnassa ja rajavartiotoiminnassa noudatettavista yleisistä periaatteista. Erävalvontalain uudistaminen myös tässä suhteessa olisi ollut perusteltua. Nähdäkseni olisi perusteltua harkita, tulisiko erävalvontalakiin sisällyttää esimerkiksi rajavartiolain 2 lukua vastaavaa sääntelyä toiminnassa noudatettavista periaatteista (asiallisuuden, puolueettomuuden ja sovinnollisuuden periaatteet, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate).

Vastaavasti voidaan todeta, että erävalvontalain 6 § mahdollistaa esimerkiksi henkilön kiinniottamisen henkilöllisyyden selvittämistä koskevissa tilanteissa poliisilain 2 luvun 1 §:n 3 momenttia ja tullilain (304/2016) 17 §:n 2 momenttia väljemmin edellytyksin. Erävalvontalain 6 §:n 1 momentin mukaan erätarkastajalla on oikeus ottaa kiinni henkilö, joka kieltäytyy antamasta henkilöllisyyden selvittämiseksi tarpeellisia tietoja tai antaa todennäköisesti virheellisen tiedon. Poliisilain ja tullilain edellä mainituissa säännöksissä kiinniottamista koskeva toimivaltuus sisältää sen

käytön välttämättömyyttä koskevan edellytyksen, jonka mukaan kiinniottaminen on mahdollista vain, jos se on välttämätöntä henkilöllisyyden selvittämiseksi.

Viranomaisen tarkastusoikeus

Esityksen sisältämän 2. lakiehdotuksen 89 §:ssä ja 3. lakiehdotuksen 108 §:n 1 momentissa säädetäisiin valvontaviranomaisen tarkastusoikeudesta. 2. lakiehdotuksen 89 §:n mukaan valvontaviranomaisella olisi oikeus tarkastaa, että henkilön mukana olevissa tavaroissa oleva saalis ja pyyntivälineet ovat säännösten ja määräysten mukaisia, jos on syytä epäillä, että metsästystä koskevia säännöksiä tai määräyksiä on rikottu. Valvontaviranomaisella olisi myös oikeus tarkastaa kuljetus- ja varastotiloja, joissa saalista säilytetään. Tarkastusta ei saisi ulottaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin, ellei se ole välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on perusteltua syytä epäillä jonkun syyllistyneen rikoslain 48 a luvun 1 tai 4 §:ssä tarkoitettuun rikokseen. 3. lakiehdotuksen 108 §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että valvontaviranomaisella olisi 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. 3. lakiehdotuksen 108 §:ää osin vastaava aiempi säännös on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 65/2010 vp, s. 3).

Tarkastusoikeutta koskevia ehdotuksia on arvioitava perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatus henkilökohtaisen koskemattomuuden sekä 10 §:n 1 momentissa turvatus kotirauhan kannalta. Lisäksi sääntelyä on arvioitava sen tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä oikeasuhtaisuuden kannalta.

Tarkastusoikeus koskisi 2. lakiehdotuksen 89 §:n ja 3. lakiehdotuksen 108 §:n 1 momentin mukaan ensinnäkin henkilön mukana olevissa tavaroissa olevia saalista ja pyyntivälineitä. Tältä osin ehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatus henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei perustuslain 7 §:n 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 (PeVL 48/2017 vp, s. 6 ja PeVL 53/2006 vp, s. 2/II).

Ehdotettu tarkastusoikeutta koskeva sääntely tulisi sovellettavaksi, jos on syytä epäillä, että metsästystä tai kalastusta koskevia säännöksiä tai määräyksiä on rikottu. Jos ”syytä epäillä” -kynnys ylittyy, valvontaviranomaisella olisi 2. lakiehdotuksen 89 §:n mukaan oikeus tarkastaa, että henkilön mukana olevassa tavaroissa oleva saalis ja pyyntivälineet ovat säännösten ja määräysten mukaisia. 3. lakiehdotuksen 108 §:n 1 momentin mukaan tarkastusoikeus koskisi mukana olevissa tavaroissa olevaa kalastusvälinettä, pyydystä ja saalista. Sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallista kuitenkin on, että tarkastusoikeuden käyttäminen on sidottu yleisesti metsästystä tai kalastusta koskevien säännösten tai määräysten rikkomista koskevaan epäilyyn. Lisäksi on huomattava, että säännöksen sisältämä ”syytä epäillä” -kynnys asettaa perusoikeuteen puuttumiskynnyksen varsin matalalle, koska sen voi tulkita viittaavan vain yleisluonteiseen epäluuloon (PeVL 53/2006 vp, s. 3/I ja PeVL 36/2002 vp, s. 3/I). Sääntelyä olisi syytä täsmentää siten, että siinä säädetäisiin tarkemmin, minkälainen metsästystä tai kalastusta koskevien säännösten tai määräysten rikkomista koskeva epäily voi oikeuttaa

tarkastusoikeutta koskevan toimivaltuuden käyttämiseen. Vastaavasti saattaisi olla syytä harkita, olisiko ”syytä epäillä” -kynnystä täsmentää, vaikka vastaavaa ”on aihetta epäillä” -kynnystä käytetään eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella hiljattain säädetyissä tarkastusoikeutta koskevista säännöksissä (ks. esim. eläinten hyvinvoinnista annetun lain 78 § ja PeVL 106/2022 vp, 13–18 kohta).

2. lakiehdotuksen 89 §:n ja 3. lakiehdotuksen 108 §:n 1 momentin mukaan tarkastusoikeus koskee kuljetus- ja varastotiloja, mutta tarkastusta ei saa ulottaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin, ellei se ole välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on perusteltua syytä epäillä jonkun syyllistyneen rikoslain (39/1889) 48 a luvun 1, 2 tai 4 §:ssä tarkoitettuun rikokseen. Ehdotusta on tältä osin arvioitava perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatuksi kotirauhan kannalta. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat (ks. esim. PeVL 106/2022 vp, 15 kohta ja siinä mainitut lausunnot). Kotirauhan piiri ulottuu näin myös sellaisiin elinkeinonharjoittajan toimitiloihin, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä omaksutun kannan mukaan kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset eivät kuitenkaan välttämättä vaaranna kotirauhan suojan varsinaista ydintä silloin, kun tarkastukset kohdistuvat tiloihin, joissa harjoitetaan elinkeino- tai ammattitoimintaa (esim. PeVL 106/2022 vp, 15 kohta ja PeVL 17/2018 vp, s. 5).

Valiokunta katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä ”rikosten selvittämiseksi”, jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. esim. PeVL 106/2022 vp, 16 kohta, PeVL 21/2022 vp, 10 kohta ja PeVL 40/2002 vp, s. 2). Toisaalta valiokunta on pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistaviksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (ks. PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (ks. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 7/2004 vp, s. 2/II ja kokoavasti PeVL 39/2005 vp).

2. lakiehdotuksen 89 §:ssä ja 3. lakiehdotuksen 108 §:n 1 momentissa kotirauhan piiriin ulottuva tarkastusoikeus koskisi metsästysrikosta (rikoslain 48 a luvun 1 §), kalastusrikosta (rikoslain 48 a luvun 2 §) ja laittoman saaliin kätkemistä (rikoslain 48 a luvun 4 §). Kahden ensiksi mainitun enimmäisrangaistus on kaksi vuotta ja viimeksi mainitun yksi vuosi vankeutta. Ehdotettua sääntelyä voidaan tältä osin pitää perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut edellytykset täyttävänä (ks. esim. PeVL 51/2022 vp, 9 kohta).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään lisäksi painottanut, että perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuoto on siinä mielessä ehdoton, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen (ks. esim. PeVL 51/2022 vp, 11 kohta ja PeVL 54/2014 vp, s. 3). Lisäksi valiokunta on käytännössään toistuvasti edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin

säännöksiin kirjattavaksi, että esimerkiksi tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (PeVL 51/2022 vp, 12 kohta ja PeVL 54/2014 vp, s. 3). Näistä lähtökohdista käsin perustuslakivaliokunta on melko hiljattain pitänyt sanamuodoltaan käytännössä vastaavaa tarkastusoikeutta koskevaa säännöstä varsin väljänä ja katsonut perustuslain 10 §:n 3 momentin välttämättömyysvaatimukseen viitaten, että sääntelyä tulee tiukentaa (PeVL 51/2022 vp, 13 kohta). Vaikka tuossa yhteydessä oli kysymys ehdotetusta sääntelystä, jossa tarkastusoikeus olisi kytketty hieman lievemmin rangais-taviin tekoihin, 2. lakiehdotuksen 89 §:ää ja 3. lakiehdotuksen 108 §:n 1 momenttia olisi nähdäk-seni vastaavasti pyrittävä perustuslain 10 §:n 3 momentin asettamien vaatimusten vuoksi täs-mentämään. Ehdotettua sääntelyä olisi mahdollista esimerkiksi täsmentää siten, että tarkastuk-sen toimittamisen edellytykseksi asetettaisiin tarkastuksen välttämättömyys 2. lakiehdotuksen 89 §:ssä ja 3. lakiehdotuksen 108 §:n 1 momentissa tarkoitetun rikoksen selvittämiseksi.

Esitutkinnan toimittaminen

1. lakiehdotuksen 13 §:n 3 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan erätarkastajalla olisi oikeus kieltää pääsy tietyille alueelle, pääsy tietyn tutkittavana olevan kohteen lähelle, esineen siirtäminen tai muu vastaava toimenpide, jos se on tarpeen esitutkinnan turvaamiseksi. Kiellosta olisi viipymättä ilmoitettava pakkokeinolain 2 luvun 9 §:ssä tarkoitetulle pidättämiseen oikeute-tulle virkamiehelle.

Voimassa olevaa erävalvontalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan erätarkastajan velvol-lisuuksiin huolehtia esitutkinnan aloittamiseksi ja turvaamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä kuu-luu muun muassa tekopaikan ja -alueen tarvittava eristäminen (HE 147/2005 vp, s. 16/II; ks. myös HE, s. 12). Käsiteltävänä olevan esityksen mukaan asiasta on selvyyden vuoksi syytä säätää suo-raan laissa. Tätä lähtökohtaa on sinänsä pidettävä perusteltuna, koska kysymys on sellaisesta toimivaltuussääntelystä, joka edellyttää nimenomaista laintasoista säännöstä. On kuitenkin huo-mattava, että koska kysymys on toimivaltuussääntelystä, ehdotetun toimivaltuuden kynnys ”jos se on tarpeen” vaikuttaa huomattavan matalalta (ks. esim. myös LaVL 9/2024 vp, s. 8). Ehdotet-tua sääntelyä saattaisi olla syytä muuttaa siten, että tekopaikan ja -alueen eristämistä koskeva toimivaltuus olisi sidottu toimenpiteen välttämättömyyttä koskevaan vaatimukseen. Ehdotettu säännös on lisäksi ongelmallinen tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen kannalta, koska erätarkastajalla olisi ehdotetun säännöksen mukaan toimivalta kieltää myös säännöksessä mai-nittuihin toimenpiteisiin rinnastuva ”muu vastaava toimenpide”. Sääntelyä olisi tältä osin täs-mennettävä tai se olisi muotoiltava kielletyt toimenpiteet tyhjentävästi ja nimenomaisesti luet-televaksi.

Haltuunotto

Esityksessä ehdotetaan voimassa olevan erävalvontalain 9 §:n haltuunottoa koskevan säännök-sen 3 momenttia muutettavaksi siten, että erätarkastajalla olisi kalastuslain mukaisesti oikeus ottaa talteen kalastuksessa käytetty pyydys ja kalastusväline sekä saalis, jos kalastusta on harjoi-tettu luvattomasti tai säännösten tai määräysten vastaisesti. Vastaavasti erätarkastajalla olisi metsästyslain mukaisesti oikeus ottaa talteen tai tehdä toimintakelvottomaksi luvattomaan tai säännösten tai määräysten vastaiseen metsästyksen käytetty pyyntiväline. Erätarkastajalla olisi lisäksi oikeus ottaa talteen luvattomasti tai säännösten tai määräysten vastaisesti metsästetty

riistaeläin, joka metsästyslain mukaan tuomitaan valtiolle menetetyksi. Ehdotettu sääntely vastaa osin voimassa olevaa erävalvontalakia, mutta sääntely kattaisi jatkossa luvattoman kalastuksen ja metsästyksen lisäksi säännösten tai määräysten vastaisen kalastuksen tai metsästyksen.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 15 §:ssä turvatuksi omaisuudensuojan kannalta (PeVL 65/2010 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on sinänsä pidetty selvänä, että perustuslain 15 § ei anna suojaa henkilön rikoksella hankkimalle omaisuudelle tai hänen rikolliseen toimintaansa välittömästi liittyvälle omaisuudelle (esim. PeVL 33/2000 vp, s. 2, PeVL 53/2006 vp, s. 4/I, PeVL 65/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 8/2016 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausuntokäytännössä vastaavaa, joskin soveltamisalaltaan kapeampaa omaisuuden haltuunottoa koskevaa säännöstä on pidetty oikeasuhtaisuusnäkökulmasta omaisuudensuojan kannalta ongelmattomana (PeVL 65/2010 vp, s. 2–3). Lähtökohtaisesti voidaan katsoa, että ehdotetuille haltuunottoimenpiteille on esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve, koska sillä pyritään estämään lain rikkomisen jatkaminen (PeVL 65/2010 vp, s. 3/I).

1. lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentti on kuitenkin soveltamisalaltaan hyvin väljä sen kattaessa kaikenlaisen säännösten tai määräysten vastaisen kalastuksen ja metsästyksen luvattoman kalastuksen ja metsästyksen ohella. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 11) mukaan kalastuksen osalta keskeiset haltuunoton soveltamisalaa määrittävät säännökset ovat kalastuslain 109 ja 111 §. Metsästyslain osalta säännöskohtaisissa perusteluissa ei mainita sellaisia metsästyslain säännöksiä, joiden vastainen toiminta oikeuttaisi säännöksessä tarkoitettuun haltuunottoon. Erävalvontalakia koskevassa alkuperäisessä hallituksen esityksessä on tältä osin viitattu metsästyslain 80 ja 81 §:ään (HE 147/2005 vp, s. 14/I). Lisäksi on huomattava, että kalastuslain 111 §:ssä säädetään talteenottomenettelyä.

Ehdotettua sääntelyä olisi sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vuoksi välttämättä täsmennettävä siten, että siinä viitattaisiin nimenomaisesti niihin kalastuslain ja metsästyslain säännöksiin, joiden vastainen toiminta voi oikeuttaa säännöksessä tarkoitettuun haltuunottoon. Lisäksi ehdotettua sääntelyä olisi täydennettävä haltuunottomenettelyä koskevalla sääntelyllä. Tämä voitaneen toteuttaa joko viittaussäännösin kalastuslain 111 §:iin ja metsästyslain 81 §:ään tai erävalvontalakiin sisällytettävällä haltuunottomenettelyä koskeva säännöksellä. Lisäksi on huomattava, että metsästyslaki ei näytä sisältävän kattavaa haltuunottomenettelyä koskevaa sääntelyä, koska esimerkiksi laittoman pyyntivälineen talteenottamisesta säädetään metsästyslain 81 §:n 2 momentin mukaan osin asetuksella.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 19 a §:ssä säädettäisiin niskoittelusta erätarkastajaa vastaan. Kysymys olisi uudesta rikosoikeudellisesta säännöksestä. Ehdotusta on tältä osin arvioitava eduskunnan perustuslakivaliokunnan rikosoikeudellista lainsäädäntöä koskevan perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin palautuvan käytännön (alun perin PeVL 23/1997 vp, s. 2 ja esim. PeVL 48/2017 vp, s. 7–8) sekä perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen rikosoikeudellista lainsäädäntöä koskevan lausuntokäytännön mukaan kriminalisoinnille on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II, PeVL

9/2016 vp, s. 2 ja 4 ja PeVL 48/2017 vp, s. 7). Esityksen (s. 12 ja 16) mukaan erätarkastajat toimivat lähtökohtaisesti yksin ja suorittavat valvontaa syrjäisillä alueilla, joissa virka-apua ei ole välttämättä saatavissa. Esityksessä todetaan, että erätarkastajan tehtävät ja toimivaltuudet näiden tehtävien toteuttamiseen huomioon ottaen erätarkastajaan kohdistuvaan niskoitteluun soveltuvan rangaistussäännöksen puuttumista voidaan pitää merkittävänä puutteena. Näillä perustein esityksessä katsotaan rangaistussäännökselle olevan esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve. Lisäksi esityksen keskeisiä ehdotuksia koskevassa jaksossa (s. 8) sekä erätarkastajan käskyvaltaa koskevan 1. lakiehdotuksen 4 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 11) todetaan, että 1. lakiehdotuksen rangaistussäännös säädetään erätarkastajan käskyjen ja kieltojen tehosteeksi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on verraten usein otettu kantaa siihen, mitkä usein ottanut kantaa siihen, mikä ovat hyväksyttäviä perusteita kriminalisoinneille. Esimerkiksi uhrin suojele (ks. PeVL 6/2014 vp, s. 2) sekä tiettyjen muiden heikommassa asemassa olevien ryhmien (ks. PeVL 17/2006 vp, s. 3/I) sekä eri oikeushyviin liittyvät turvallisuusnäkökohdat (ks. esim. PeVL 20/2002 vp ja PeVL 26/2014 vp, s. 2) ovat osaltaan muodostaneet hyväksyttäviä perusteita harkita kriminalisointia (kootusti ks. PeVL 48/2017 vp, s. 7–8).

Käsiteltävänä olevan esityksen sisältämän kriminalisoinnin hyväksyttävyyttä koskevat perustelut ovat hyvin suppeat eivätkä ne sinänsä ilmennä sellaista painavaa yhteiskunnallista tarvetta, joka rinnastuu eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä hyväksyttäviksi katsottuihin kriminalisoinnin perusteisiin. Sinänsä on totta, että rikoslain 16 luvussa säädetään rangaistavaksi niskoittelu poliisia, rajamiestä ja tullimestä vastaan (rikoslain 16 luvun 4, 4 a ja 4 b §). Esimerkiksi niskoittelua tullimestä vastaan koskevaa säännöstä on perusteltu sääntelyn yhdenmukaisuudella poliisin ja rajavartiotoiminnan kanssa (HE 174/2014 vp, s. 96/II), mikä on sinänsä perusteltua, koska Tulli ja Rajavartiolaitos hoitavat myös rikostorjuntatehtäviä. Erätarkastajien toimivaltuudet sen sijaan ovat rajatumpia eikä heillä ole sellaisia rikostorjuntatehtäviä kuin poliisilla, Tullilla ja Rajavartiolaitoksella. Niskoittelua erätarkastajaa vastaan koskevaa rangaistussäännöstä ei näin voi perustella sääntelyn yhdenmukaisuuteen liittyvillä syillä. Kaikkiaan vaikuttaa siltä, että ehdotetulle rikosoikeudelliselle sääntelylle ei ole esitetty hyväksyttäviä erävalvontaan liittyviä perusteita.

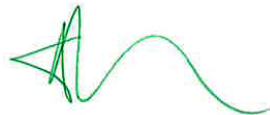
Lisäksi on huomattava, että 1. lakiehdotuksen 19 a §:n kattamien tekojen suhteen ei ole kaikilta osin esitetty lainkaan joko yleisiä tai erävalvontaan liittyviä perusteita sille, minkä vuoksi ne on säädettävä rangaistavaksi. Säännöksen 4 kohdan mukaan rangaistavaa olisi erätarkastajan aiheuton hälyttäminen tai erätarkastajan toiminnan vaikeuttaminen antamalla vääriä tietoja. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 13) tekotavan rangaistavaksi säätämistä ei ole perusteltu lainkaan. Ehdotetun kriminalisoinnin perustumista painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen ei ole tältä osin näin mahdollista arvioida.

Perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä 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 ennakoitavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks.

esim. PeVL 20/2022 vp, 11 kohta PeVL 12/2021 vp, 57 kohta, 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).

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate näin edellyttää rangaistavan käyttäytymisen täsmällistä määrittämistä. 1. lakiehdotuksen 19 a § jättää rangaistavan käyttäytymisen alan osin hyvin epä-määräiseksi. Ehdotetun säännöksen 1 kohdan mukaan rangaistavaa olisi erätarkastajan tehtävän noudattamiseksi toimivaltansa rajoissa antaman käskyn tai kiellon noudattamatta jättäminen. Kohta vastaa sinänsä esimerkiksi niskoittelua tullimestä vastaan koskevan rikoslain 16 luvun 4 b §:n 1 kohtaa. Kohta liittyy erätarkastajan käskyvaltaa koskevaan 1. lakiehdotuksen 4 a §:ään, jossa säädettäisiin erätarkastajan oikeudesta antaa erävalvontalaissa tai muussa laissa säädettyä toimivaltuutta käyttäessään jokaista velvoittavia, erävalvontatehtävän toteuttamiseksi tarpeellisia käskyjä ja kieltoja. Viimeksi mainitun säännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 11) on todettu, että yksittäisten tilanteiden erittely ei ole mahdollista säännöstopella, koska käskyjen ja kieltojen luonne määräytyy yksittäisen tilanteen ja erävalvontatehtävän mukaan. Lisäksi on huomattava, että erätarkastaja voisi ehdotetun 4 a §:n mukaan antaa käskyjä ja kieltoja erävalvontalain tai muun lain mukaista toimivaltuutta käyttäessään. Näitä muita lakeja ei kuitenkaan ehdotetussa 4 a §:ssä yksilöidä. Erätarkastajan käskyvalta jää näin ulottuvuudeltaan hyvin epäselväksi (ks. myös PeVL 15/1994 vp, s. 4/II). Samalla myös 1. lakiehdotuksen 19 a §:n 1 kohdassa tarkoitetun rangaistavan käyttäytymisen ala jää hyvin epäselväksi. Ehdotusta ei tältä osin voi pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset täyttävänä. Ehdotusta olisi nähdäkseni välttämättä täsmennettävä esimerkiksi siten, että siinä nimenomaisesti viitattaisiin niihin erätarkastajan toimivaltasäännöksiin, joiden nojalla annettujen kieltojen ja käskyjen noudattamatta jättäminen olisi rangaistavaa.

Helsingissä 21.5.2024



Sakari Melander
rikosoikeuden professori