

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 48/2010 vp**

**Hallituksen esitys riistahallintolaiksi sekä laiksi metsästyslain muuttamisesta, riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

*Maa- ja metsätalousvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 9 päivänä marraskuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen riistahallintolaiksi sekä laiksi metsästyslain muuttamisesta, riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 237/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö, ylijohdaja Pentti Lähteenoja, apulaisosastopäällikkö Christian Krogell ja neuvotteleva virkamies Sami Niemi, maa- ja metsätalousministeriö
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsineva
- professori Olli Mäenpää
- professori Outi Suviranta
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet  
— oikeusministeriö  
— professori Olli Mäenpää.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi riistahallintolaki. Suomen riistakeskus muodostettaisiin yhdistämällä metsästyslaissa säädetyt Metsästäjien keskusjärjestö ja riistanhoitopiirit yhdeksi organisaatioksi. Esityksessä ehdotetaan, että julkiset hallintotehtävät eriytettäisiin Suomen riistakeskuksen julkisten hallintotehtävien päällikön alaisuuteen. Lisäksi ehdotetaan säädettäväk-

si yhdistyslain osittaisesta soveltamisesta riistanhoitoyhdistyksiin.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi metsästyslakia muutettavaksi tarvittavilta osin. Metsästyslain organisaatioita koskevat säännökset ehdotetaan kumottaviksi. Kaikki lainsäädännössä olevat viittaukset riistanhoitopiiriin ja Metsästäjien

keskusjärjestykseen ehdotetaan korvattaviksi viittauksella Suomen riistakeskukseen.

Metsästyslakiin ehdotetaan myös tehtäviksi perustuslain edellyttämät muutokset. Esityksessä ehdotetaan, että metsästyksen kieltämistä ja rajoittamista koskeva pykälä muutettaisiin. Nykyisin riistanhoitopiirien toimivaltaan kuuluva normiluonteinen päätös siirrettäisiin annettavaksi maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Metsästyslain mukaisten julkisten hallintotehtävien hoitamisen toimivallasta säädettäisiin lain tasolla. Yksityistä kansalaista tai yhteisöä välittömästi koskevat hallintopäätökset säädettäisiin Suomen riistakeskuksen päätettäväksi maa- ja metsätalousministeriön sijasta. Metsästyslakia muutettaisiin myös niin, että riistaeläinlajin rauhoituksesta poikkeamisesta säädettäisiin metsästyksasetuksen sijasta metsästyslaissa.

Riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten,

että riistanhoitomaksun ja pyyntilupamaksujen suuruudesta säädettäisiin lain tasolla.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa Suomen riistakeskusta koskevaa lakiehdotusta tarkastellaan suhteessa perustuslain 124 §:ään, jossa säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle. Lisäksi otetaan esille perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta merkityksellinen kysymys muutoksenhakuoikeudesta sekä esitykseen sisältyvät valtuutussäännökset suhteessa perustuslain 80 §:n 1 momenttiin. Lopuksi mainitaan, että riistanhoitomaksun ja pyyntilupamaksun suuruuden sääntely ehdotetaan siirrettäväksi lain tasolle. Hallitus on katsonut suotavaksi, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Riistahallintolakiehdotuksen ja metsästyslain muutosehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi**

##### *Riistahallintolain mukainen organisaatio*

Metsästyksen ja riistanhoidon valtakunnallinen organisaatio ehdotetaan kokonaisuudessaan uudistettavaksi. Organisaation keskusyksikkönä toimii Suomen riistakeskus, joka on luonteeltaan itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Sitä ei sen organisaatio ja tausta huomioon ottaen voida pitää osana valtionhallintoa, vaikka maa- ja metsätalousministeriö ohjaa sitä ja vaikka riistakeskus neuvottelee ministeriön kanssa vuosittaisen tulossopimuksen (vrt. PeVL 55/2002 vp, s. 2—3). Riistakeskuksen ylin päättävä toimielin on sen hallitus, josta säädetään 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä. Lisäksi keskuksella on johtaja sekä julkisten hallintotehtävien päällikkö. Viimeksi mainittu on 1. lakiehdotuksen mukaan

riippumaton julkista hallintotehtävää hoitaessaan, mikä hallituksen esityksen perustelujen (s. 30) mukaan tarkoittaa sitä, että hän ei tällöin ole johtajan työnjohto-oikeuden alainen. Suomen riistakeskuksella on lisäksi aluetoimistoja.

Riistakeskuksen yhteydessä toimii valtakunnallinen riistanneuvosto, jonka tehtävänä on käsitellä riistataloutta koskevia asioita. Lisäksi riistakeskuksen yhteydessä toimivat alueelliset riistanneuvostot, joiden tehtävänä on käsitellä riistataloutta koskevia asioita sekä tukea, ohjata ja avustaa Suomen riistakeskuksen aluetoimiston toimintaa muissa kuin julkisissa hallintotehtävissä ja henkilöstöhallinnossa.

Näiden lisäksi metsästyksen ja riistanhoidon hallinnolliseen rakenteeseen kuuluvat vielä riistanhoitoyhdistykset. Riistanhoitoyhdistys on määritelmänomaisesti laissa säädetyn riistanhoitomaksun maksaneiden metsästäjien omatoimisuuteen perustuva itsenäinen toimija, jolla on maantieteellinen toiminta-alue. Lisäksi organisaatioon kuuluvat 1. lakiehdotuksen 13 §:n mukaiset aluekokoukset, jotka ovat Suomen riista-

keskuksen toiminta-alueiden riistanhoitoyhdistysten asettamien edustajien muodostamia kouksia.

Edellä kuvattu organisaatiomalli merkitsee sitä, että nykyisin metsästystä ja riistanhoitoa koskevia asioita hoitavien Metsästäjien keskusjärjestön ja riistanhoitopiirien toiminta lakkaa. Vanhasta organisaatiosta jäävät jäljelle vain riistanhoitoyhdistykset.

Valiokunta on edellä selostetun vuoksi katsonut, että ehdotettu järjestely on perusteiltaan hyväksyttävä ottaen erityisesti huomioon metsästyksen ja riistanhoidon järjestäminen perinteisesti metsästäjien omatoimisuuden varaan (vrt. PeVL 30/2005 vp, s. 3/I). Arvioon on päädytty, vaikka 1. lakiehdotus samalla merkitsee sitä, että maa- ja metsätaloushallinnon yksi merkittävä toimintalohko pysyy edelleen suurelta osin valtion hallinto-organisaation ulkopuolella.

#### *Perustuslain 124 §*

*Yleistä.* Valiokunta ei ole aiemmin arvioinut metsästyksen ja riistanhoidon hallinnon järjestämistä. Nykyisen perustuslain mukaan järjestely on merkityksellinen perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Suomen riistakeskuksen julkiset hallintotehtävät on lueteltu 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa. Merkittävimpinä niistä voidaan muun sääntelyn valossa pitää momentin 1 kohdassa tarkoitettuja metsästyslaissa (615/1993) sekä riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetussa laissa (616/1993) säädettyjä tehtäviä. Seuraavassa näitä tarkastellaan lähemmin. Kysymystä oikeusturvan toteutumisesta käsitellään kuitenkin myöhemmin omana kokonaisuutenaan.

*Metsästyslain mukaisten lupien myöntäminen.* Metsästyslain muuttamista koskevan 2. lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin mukaan Suomen riistakeskus myöntää metsästyksen tarvittavan ns. tavallisen pyyntiluvan. Niin ikään se myöntää 26 §:ssä tarkoitettua hirvieläimen pyyntiluvan. Lisäksi Suomen riistakeskus myöntää ehdotetun 40 §:n mukaan luvan eräisiin riistanhoidollisiin toimenpiteisiin, lakiehdotuksen 42 §:n mukaisen luvan vierasperäisen eläimen maahan tuontiin ja luontoon laskemiseen ja uuden 49 a §:n perusteella luvan poiketa rauhoittamatoman eläimen pyyntivälineitä ja -menetelmiä koskevasta kiellosta. Tällainen lupahallinto luokituu selvästi julkisten hallintotehtävien piiriin. Edellä mainittujen lupien ei voida kuitenkaan katsoa sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä, vaan niitä voidaan luonnehtia jokseenkin tavanomaiseksi metsästyksen ja riistanhoidon järjestämiseksi. Tämän kaltaisten lupien myöntämistoimivallan osoittamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle voidaan pitää myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla tarpeellisenä tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hyvän hallinnon vaatimusten täyttämiseksi viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämättömänä sisällyttävä lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisen määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (ks. PeVL 30/2010 vp, s. 9/II, PeVL 13/2010 vp, s. 3/II ja PeVL 42/2005 vp, s. 3/II).

Valiokunnan arvion mukaan luonteeltaan toisenlaisia edellä käsiteltyihin lupiin verrattuna ovat 2. lakiehdotuksen 41 §:ssä tarkoitettut poikkeusluvut, joiden myöntämisen edellytyksistä säädetään 41 a—41 c §:ssä ja peruuttamisesta 41 d §:ssä. Näitä luonnehtii ensinnäkin se, että niillä myönnetään poikkeuksia lailla säädetystä rauhoituksesta, kiellosta tai rajoituksesta. Toiseksi poikkeuslupien erityispiirre on 41 a §:ssä ja 41 b §:ssä olevan sääntelyn kytkentä Euroopan unionin oikeuteen, kuten hallituksen esityksen perusteluista (s. 44—45) käy ilmi. Esityksen

säättämisyjärjestysperusteluissa (s. 52) Suomen riistakeskukselle annettavaa poikkeuslupatoimivaltaa perustellaan lähinnä sillä, että riistakeskuksen harkintavalta on pitkälle sidottua harkintaa, jota rajaavat Euroopan unionin luonto- ja lintudirektiivit ja niiden lisäksi myös maa- ja metsätalousministeriön määräämät suurimmat sallitut eläinten pyyntimäärät. Valiokunnalle erikseen toimitetussa selvityksessä viitataan perusteluna myös paikallistuntemuksen tarpeeseen poikkeuslupien edellytysten arvioinnissa.

Valiokunta muistuttaa, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus perustuslain 124 §:ssä on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne. Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tehtävänannon tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen.<sup>1</sup> Valiokunnan mielestä ehdotettujen poikkeuslupasäännösten soveltaminen edellyttää Euroopan unionin lainsäädännön ja mainituissa direktiiveissä käytettyjen varsin tulkinnanvaraisten käsitteiden varaan rakentuvan soveltamiskäytännön syvällistä tuntemusta. Tämän tyyppisten asioiden ratkaiseminen viranomaiskoneiston ulkopuolella tulee siksi valiokunnan mielestä kyseeseen vain poikkeuksellisesti. Valiokunnan näkemyksen mukaan tällainen lainsäädännöstä poikkeamista tarkoittava toimivalta tulee erittäin lähelle merkittävän julkisen vallan käytön rajaa. Lisäksi valiokunta huomauttaa myös, että viime kädessä Suomen valtio vastaa suhteessa unioniin direktiivien moitteettomasta täytäntöönpanosta hallinnossa.

Toisena seikkana valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, täytyvätkö hyvän hallinnon takeet näissä erityistapauksissa. Hyvän hallinnon takeisiin voidaan katsoa kuuluvan myös hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetty objektiviteet-

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

tiperiaate. Periaatteen keskeinen sisältö on, ettei hallintotoiminta saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muutoin vieraisiin perusteisiin.<sup>2</sup> Edellä mainitut poikkeusluvut ovat hallintopäätöksiä, joita riistakeskus tekee sille suhteellisen läheisten intressien edustajien hakemuksista. Tätä asetelmaa kuvastaa hyvin hallituksen esityksen säättämisyjärjestysperusteluissa (s. 53) esitetty lausuma, jonka mukaan eläinten pyyntiin myönnettävien poikkeuslupien osalta muutoksenhakuoikeutta esitetään laajennettavaksi "myös varsinaisen intressipiirin ulkopuolelle ---". Tällainen järjestely ei valiokunnan mielestä ole omiaan edistämään luottamusta hallinnon objektiviteettiperiaatteen noudattamiseen poikkeuslupien hallinnoinnissa.

Yhteenvedona valiokunta katsoo, että metsätyksylain 41 §:ssä ja 41 a—41 d §:ssä tarkoitettujen toimivallan antaminen Suomen riistakeskukselle edellyttää perustuslain 124 §:ään liittyvistä syistä 1. lakiehdotukseen sellaisia muutoksia, jotka yhtäältä vahvistavat viranomaisvaikutusta Suomen riistakeskuksen toimintaan ja toisaalta korostavat riistakeskuksen sisäisen päätöksenteon riippumattomuutta ulkopuolisista vaikutteista. Tämän vuoksi 1. lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin ensimmäistä virkettä on muutettava niin, että Suomen riistakeskusta ohjaa *ja valvoo* maa- ja metsätalousministeriö. Tämä on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavalisen lain säättämisyjärjestyksessä. Muutoksen merkitystä korostaa sen lukeminen yhdessä saman lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin kanssa. Kyseisessä säännöksessä velvoitetaan Suomen riistakeskus toimittamaan maa- ja metsätalousministeriölle säännöllisesti ministeriön määräämät tiedot muun muassa julkisten hallintotehtävien hoitamisesta. Valiokunnan mielestä tämä mahdollistaa tarvittaessa ministeriön nopean ja tiukankin puuttumisen esimerkiksi tässä käsiteltyjen poikkeuslupien myöntämisessä mahdollisesti esiintyviin epäkohtiin.

Riistakeskuksen julkisten hallintotehtävien päällikköön sovelletaan 1. lakiehdotuksen 6 §:n

<sup>2</sup> Ks. Niemivuo, Matti — Keravuori, Marietta: Hallintolaki. Porvoo 2003, s. 125.

2 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Lisäksi hän on lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan riippumaton julkista hallintotehtävää hoitaessaan. Saman pykälän 2 momentin mukaan hän voi kirjallisesti määrätä Suomen riistakeskuksen henkilökuntaan kuuluvan käyttämään julkista valtaa sellaisissa ehdotetun 2 §:n 1 momentin asioissa, joiden käsittelemiseen ja ratkaisemiseen tällä voidaan katsoa olevan riittävä koulutus ja kokemus. Perustuslain 21 §:n 2 momenttiin palautuvista syistä valiokunta pitää tarpeellisena, että momenttia täydennetään säännöksellä, jonka mukaan myös tällaisen määräyksen saanut henkilö on näitä tehtäviä hoitaessaan riippumaton riistakeskuksen johtajan työjohto-oikeudesta. Samoin säännöstä on syytä muuttaa niin, että siinä vielä erikseen viitataan tällaisen määräyksen saaneen henkilön 6 §:n 2 momentissa säädettyyn vastuuseen näitä siirrettyjä tehtäviä hoitaessaan.

Perustuslakivaliokunnan mielestä maa- ja metsätalousvaliokunnan on myös syytä — ottaen huomioon edellä todettu direktiiviperustaisten poikkeuslupapäätösten erityisasema — vakavasti harkita 8 §:n 2 momentin täydentämistä niin, että tällaisten poikkeuslupapäätösten tekemisen riistakeskuksen julkisten hallintotehtävien päällikkö voi siirtää keskuksen muun työntekijän tehtäväksi vain erityisestä syystä. Tällainen "erityinen syy" voisi olla esimerkiksi jonkun hänen alaisensa poikkeuksellisen syvällinen perehtyminen tietyn suurpetolajin käyttäytymiseen ja levinneisyyteen.

Edelleen sääntelyn suhdetta metsästäjiä edustaviin intressitahoihin olisi perustuslakivaliokunnan mielestä omiaan terävöittämään se, että 1. lakiehdotuksen 6 §:n 2 momenttia täydennettäisiin säännöksellä, jonka mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta sovelletaan myös Suomen riistakeskuksen hallituksen jäseniin, kun he hoitavat julkisia hallintotehtäviä tai käsittelevät varojen käyttöön liittyviä asioita. Lisäksi maa- ja metsätalousvaliokunnan olisi samoista syistä perustuslakivaliokunnan mielestä aiheellista harkita, että riistakeskuksen johtajan ja julkisten hallintotehtävien päällikön nimitystoimivalta osoi-

tettaisiin 1. lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentissa valtioneuvoston yleisistunnolle.

*Oikeusturva.* Muutoksenhausta Suomen riistakeskuksen päätökseen säädetään 1. lakiehdotuksen 30 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan riistakeskuksen 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun — eli metsästyslain tai riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain mukaiseen — päätökseen haetaan muutosta valittamalla maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätökseen saa ehdotetun 30 §:n 3 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valituslupajärjestelmää sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena. Toisaalta valiokunta on huomauttanut sen olevan hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely ja tähdentänyt, että lupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee suhtautua pidättyvästi (ks. esim. PeVL 33/2008 vp, s. 2, PeVL 33/2006 vp, s. 2—3, PeVL 37/2005 vp, s. 4/I ja PeVL 4/2005 vp, s. 3/I). Valiokunnan mielestä Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei tule kevyin perustein poiketa (PeVL 19/2002 vp, s. 4/I, PeVL 4/2005 vp, s. 3/I, PeVL 37/2005 vp, s. 4/II). Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole mainittu mitään syytä ehdotetulle ratkaisulle. Valiokunta katsoo perustuslain 21 §:n 2 momenttiin liittyvistä syistä olevan tärkeää, että valituslupaedellytys poistetaan 1. lakiehdotuksen 30 §:n 3 momentista.

Ehdotetun 30 §:n 2 momentin mukaan muuhun kyseisessä laissa säädettyyn Suomen riistakeskuksen päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta, vaan siitä on tehtävä kirjallinen oikaisuvaatimus Suomen riistakeskukselle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Hallituksen esityksen perusteluista (s. 40) syntyy vaikutelma, että oikaisuvaatimusta koskevaan päätökseen ei saisi hakea valittamalla muutosta. Koska näiden "muiden päätösten" joukossa on todennä-

köisesti myös sellaisia päätöksiä, jotka koskevat yksilön oikeuksia, muodostuu tällainen oikaisuvaatimukseen annettua päätöstä koskeva valituskielto perustuslain 21 §:n 2 momentin vastaiseksi. Tämän vuoksi tavallisen lainsäätämisyksityksen käyttämisen edellytyksenä on, että säännökseen lisätään oikeus hakea oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen muutosta valittamalla.

Riistanhoitoyhdistyksen metsästäjäntutkinnon tai ampumakokeen hyväksymistä koskevasta päätöksestä voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen Suomen riistakeskukselle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Säännöksen ja sen perustelujen (s. 40) valossa jää epäselväksi, onko oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen näissä tapauksissa oikeus hakea valittamalla muutosta riippumattomalla lainkäyttöelimestä. Oikeus hakea muutosta kuuluu edellä kuvatuin tavoin perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla turvattaviin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Säännös ei kuitenkaan sen esityöt huomioon ottaen (ks. HE 309/1993 vp, s. 74/II) estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia esimerkiksi muutoksenhakuoikeuteen, kunhan poikkeukset eivät muuta oikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (ks. esim. PeVL 40/2010 vp, s. 5/II, PeVL 10/2006 vp, s. 3/I ja PeVL 5/2006 vp, s. 7/II). Vaikka säännöksessä mainitut tutkintojen hyväksymiset eivät luonteeltaan olekaan tyypillisiä lainkäyttöasioita, on valiokunnan mielestä perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta soveltamiskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi asianmukaista liittää myös tällaisiin oikaisuvaatimuksesta annettuihin päätöksiin oikeus hakea muutosta valittamalla riippumattomaan lainkäyttöelimeen.

#### *Muuta*

*Pätevyysvaatimukset.* Ehdotetun riistahallintolain 6 §:n mukaan Suomen riistakeskuksessa on johtaja, julkisten hallintotehtävien päällikkö ja muuta henkilöstöä. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että näiden johtavassa asemassa olevien henkilöiden pätevyysvaatimuksista ei ole laissa säädetty mitään. Hallituksen esityksen

perusteluista (s. 30) kuitenkin ilmenee, että tarkoituksena on vaatia heiltä muun muassa ylempää korkeakoulututkintoa, hyvää perehtyneisyyttä riistatalouteen ja hallinnollisten tehtävien tuntemusta. Ottaen huomioon mainittujen tehtävien haltijoiden laaja ratkaisuvallta valiokunta pitää asianmukaisena, että näihin tehtäviin vaadittavasta pätevydestä otetaan perussäännökset lakiin.

*Riistanhoitoyhdistysten yhdistäminen ja jakautuminen.* Riistahallintolakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin mukaan riistanhoitoyhdistysten yhdistämisestä tulee päättää asianomaisten riistanhoitoyhdistysten kokouksissa. Samaan tapaan on kirjoitettu myös pykälän 2 momentti, joka koskee riistanhoitoyhdistyksen jakautumista. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että säännösten sanamuoto on harhaanjohtava. Pykälän 3 momentista nimittäin käy ilmi, että riistanhoitoyhdistysten yhdistämisestä ja jakautumisesta päättääkin Suomen riistakeskus. Riistanhoitoyhdistysten tai -yhdistyksen kokouksissa siis päätetäänkin vain asiaa koskevan esityksen tekemisestä Suomen riistakeskukselle. Säännösten sanamuotoa on tarkistettava niiden tarkoitusta vastaavaksi.

*Yhdistymisvapaus.* Riistahallintolain ehdotetun 15 §:n 1 momentin mukaan riistanhoitomaksun maksanut henkilö voi kuulua jäsenenä siihen riistanhoitoyhdistykseen, jonka toiminta-alueella hän pääasiassa metsästää tai siihen riistanhoitoyhdistykseen, jonka alueella hänellä on kotipaikka. Säännös saattaa nyky muodossaan synnyttää vaikutelman siitä, että henkilön on joka tapauksessa kuuluttava johonkin riistanhoitoyhdistykseen. Tällainen pakkojäsenyys voisi muodostua ongelmalliseksi perustuslain 13 §:ssä turvatun yhdistymisvapauden kannalta. Hallituksen esityksen perusteluista (s. 35) käy kuitenkin ilmi, että henkilö voi myös olla kuulumatta mihinkään riistanhoitoyhdistykseen, jolloin hänet merkitään metsästäjärekisteriin kotipaikkansa mukaan. Valiokunnan mielestä perustuslain 13 §:ään liittyvistä syistä tästä on tarpeen ottaa pykälään nimenomainen säännös.

*Riistanhoitoyhdistyksen toimihenkilöiden kelpoisuusvaatimukset.* Riistahallintolakiin ehdotetussa 20 §:n 2 momentissa luetellaan vaatimukset, jotka henkilön tulee täyttää voidakseen tulla nimitetyksi riistanhoitoyhdistyksen toimihenkilöksi. Momentin 3 kohdan mukaan henkilön tulee olla tunnettu rehelliseksi ja luotettavaksi ja olla henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva. Esityksen perusteluista (s. 37) käy ilmi, että henkilön rehellisyyttä ja luotettavuutta arvioitaisiin lähinnä sillä perusteella, onko häntä tuomittu rikoksista tai onko hän elämäntavoiltaan sopiva tehtävään. Erityisen raskauttavana pidetään metsästykseen liittyviä rikoksia, rikkomuksia, aikaisemmin määrättyä metsästyskieltoa sekä päihteiden käyttöä.

Valiokunnan mielestä perustelut viittaavat siihen, että henkilön olisi ennen riistanhoitoyhdistyksen toimihenkilöksi nimittämistä esitettävä itsestään rikosrekisterin ote. Siksi valiokunta huomauttaa, että voimassa olevan rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n mukaan yksityisen henkilön ei ole mahdollista saada rikosrekisterin otetta tällaista tarkoitusta varten. Valiokunta ei myöskään näe tässä tapauksessa sellaista perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää ja painavaa syytä, että tällainen oikeus voitaisiin henkilötietojen suojaava perustuslain 10 § huomioon ottaen säätää (vrt. PeVL 9/2002 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin aiheellisena, että maa- ja metsätalousvaliokunta mietinnössään korostaa riistanhoitoyhdistyksen velvollisuutta varmistua tietojen luotettavuudesta.

*Metsästyksenvalvojaa koskevat rajoitukset.* Riistahallintolakiin ehdotetun 22 §:n 2 momentin mukaan Suomen riistakeskus voi rajoittaa metsästyksenvalvojan toiminta-aluetta hänen henkilökohtaisten sidonnaisuuksiensa perusteella. Hallituksen esityksen perusteluista (s. 37) käy ilmi, että kyse voi olla esimerkiksi tapauksesta, jossa metsästyksenvalvoja on toiminta-alueensa metsästysseuran jäsen.

Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä puutteellisena sikäli, että laissa ei ole mitään säännöstä metsästyksenvalvojan velvollisuudesta il-

moittaa sidonnaisuutensa. Ilmoitettavien tietojen joukkoa ei ole myöskään millään tavoin rajattu. Valiokunta pitää perustuslain 10 §:ään ja 80 §:n 1 momenttiin liittyvistä syistä tarpeellisena, että sääntelyä täydennetään mainittuja seikkoja koskevilla säännöksillä. Samalla on syytä säätää, että sidonnaisuustiedot ovat julkisia.

*Työssäkäyntialue.* Riistahallintolakiehdotuksen siirtymäsäännöksiin kuuluvassa 39 §:n 3 momentissa velvoitetaan Suomen riistakeskus sijoittamaan entisessä organisaatiossa työskennelleen henkilön tehtävä kolmen vuoden aikana lain voimaantulosta samalle työssäkäyntialueelle, jossa henkilö on hoitanut tehtävänsä ennen lain voimaantuloa, jollei toisin sovita. Valiokunnan mielestä hyvän lainsäädäntötavan mukaista on tarkentaa säännöstä niin, että "työssäkäyntialueella" tarkoitetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 9 §:n mukaista aluetta.

*Asetuksenantovaltuus.* Metsästyslain muuttamista koskevan ehdotuksen 30 §:n 2 momentissa on säännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että metsäkauriin pyynnistä on annettava Suomen riistakeskukselle saalistiedot kannan kehityksen seuranta varten. Velvollisuus tietojen antamiseen perustuisi siis asetukseen eikä lakiin. Perustuslain 80 §:n 1 momentin vuoksi lakiin on tarpeen ottaa perussäännökset siitä, millaisissa tapauksissa metsästäjällä on tällainen velvollisuus.

#### **Riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamista koskevan ehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi**

##### *Maksujen valtiosääntöoikeudellinen luonne*

Hallituksen esitykseen sisältyvän 3. lakiehdotuksen tarkoituksena on täsmentää voimassa olevaa sääntelyä niin, että mainittujen maksujen suuruus säädetään laissa. Valtiosääntöoikeudellisesti kysymys on siitä, onko kyseessä todella maksu vai onko näitä maksuja pidettävä veroina. Valiokunta on aiemmin katsonut, että kyseessä on vero (ks. PeVL 13/1990 vp), minkä

vuoksi nyt esillä oleva laki on voimassa poikkeuslakina.

Laissa tarkoitettut maksut käytetään 3 §:stä ilmenevin tavoin muun muassa Suomen riistakeskuksen ja riistanhoitoyhdistysten käyttö- ja pääomamenoihin. Näin ollen tällaisia maksuja ei voida enää pitää perustuslain 81 §:n 2 momentissa tarkoitetuille valtion maksuille ominaisina korvauksina tai vastikkeina yksilöidyistä julkisen vallan palveluista tai muista vastaavista suoritteista (ks. esim. PeVL 47/2005 vp, s. 3/II ja PeVL 36/2005 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että mitä suuremaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöoikeudellisena verona. Merkittävää voi myös olla, onko asianomaisen suoritteen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja (PeVL 12/2005 vp, s. 3/I ja PeVL 46/2004 vp, s. 3/I). Edellä mainittujen kriteerien perusteella valiokunta pitää nyt kyseessä olevia maksuja edelleen veroina.

Ehdotettua sääntelyä on siksi arvioitava perustuslain 81 §:n 1 momentin kannalta. Valtion verosta säädetään sen mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolaista tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan ilmetä yksiselitteisesti verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla myös sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta ve-

roa määrättäessä on sidottua (ks. esim. PeVL 37/2009 vp, s. 2/II, PeVL 36/2005 vp, s. 3/II ja PeVL 67/2002 vp, s. 3/II).

Verovelvollisuuden perusteet ovat laissa yksiselitteiset, ja veron suuruus ehdotetaan nyt säädettäväksi suoraan laissa. Oikeusturva taas on järjestetty verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007). Valiokunta katsoo, että ehdotettu sääntely täyttää perustuslain 81 §:n 1 momentissa verolaille säädetyt vaatimukset. Samalla esillä olevan lain poikkeuslakiluonne poistuu.

Valiokunta on yksityiskohtana kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotetussa 3 §:n 2 momentissa käytetään ilmaisua "voidaan käyttää". Valiokunnan saaman tiedon mukaan määrärahan myöntäminen ei kuitenkaan ole ministeriön vapaasti harkittavissa. Voimassa olevan lain 3 §:n 1 momentin mukaan valtion talousarvioon otetaankin vuosittain määräraha, joka vastaa vähintään sitä määrää, minkä kolmen edellisen vuoden metsästäjämäärien perusteella arvioidaan samana vuonna kertyvän riistanhoitomaksuina. Siksi voidaan-sanan käyttäminen tässä yhteydessä antaa toiminnan rahoituksesta josain määrin harhaanjohtavan kuvan.

### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 1 §:n 3 momentista ja 30 §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*



Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Elisabeth Nauc <span>l</span> er /r
vpj.	Jacob S <span>o</span> derman /sd	Mikaela Nylander /r
jäs.	Tuomo H <span>ä</span> nninen /kesk	Johanna Ojala-Niemel <span>ä</span> /sd
	Ulla Karvo /kok	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Ilkka Viljanen /kok
	Kari K <span>ä</span> rkk <span>ä</span> inen /kd	Antti Vuolanne /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.