

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Pekka Kähkö

METSÄSTÄJÄORGANISAATION JULKISET HALLINTOTEHTÄVÄT

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2010

LYHENTEET	3
TIIVISTELMÄ	5
1 JOHDANTO	7
1.1 Tutkimuksen aihe ja tausta	7
1.2 Tutkimusongelma ja aiheen rajaus	9
1.3 Tutkimusmenetelmä	10
2. VÄLILLINEN JULKISHALLINTO	12
2.1 Julkisen hallinnon jaottelu	12
2.2 Väillisen julkishallinnon organisaatiotyypit	14
2.3 Julkinen tehtävä vai julkinen hallintotehtävä	15
2.3.1 Julkinen tehtävä	16
2.3.2 Julkinen hallintotehtävä	17
2.3.3 Mikä tekee julkisesta tehtävästä hallinnollisen?	18
2.3.4 Julkisten hallintotehtävien luokittelua	20
2.4 Julkisen vallan käyttö	22
2.4.1 Julkisen vallan käsite eri oikeudenaaloilla	24
2.4.2 Julkisen vallan käyttäjät	27
2.4.3 Miten julkisen vallan käyttö ilmenee	29
2.5 Väillisen julkishallinnon ohjaus ja valvonta	30
3 METSÄSTÄJÄORGANISAATIO	31
3.1 Metsästäjäorganisaation toiminta	31
3.2 Metsästäjäorganisaation historia ja perustaminen	31
3.3 Metsästäjäorganisaation säännöspohja	32
3.4 Metsästäjain keskusjärjestö	33
3.4.1 Metsästäjain keskusjärjestö metsästyslainsäädännössä	33
3.4.2 Metsästäjain keskusjärjestön hallitus, toiminnanjohtaja ja edustajakokous	38
3.5 Riistanhoitopiirit	39
3.5.1 Riistanhoitopiirit metsästyslainsäädännön mukaan	40

3.5.2 Riistanhoitopiirien hallitus, riistapäällikkö ja riistanhoitopiirien kokous	41
3.6 Riistanhoitoyhdistykset	42
3.6.1 Riistanhoitoyhdistys metsästyslainsäädännön mukaan	42
3.6.2 Riistanhoitoyhdistyksen jäsenyys, kokoukset, hallitus ja toiminnanjohtaja	44
4 METSÄSTÄJÄORGANISAA TIO JULKISOIKEUDELLISENA TOIMIJANA	46
4.1 Metsästäjain keskusjärjestön julkiset hallintotehtävät ja julkisen vallan käyttö	46
4.2 Riistanhoitopiirien julkiset tehtävät ja julkisen vallan käyttö	51
4.3 Riistanhoitoyhdistysten julkiset hallintotehtävät ja julkisen vallan käyttö	54
5 PERUSTUSLAIN VAATIMUSTEN HUOMIOIMINEN TOIMINNASSA	61
5.1 Mihin perustuslaki velvoittaa	61
5.2 Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden huomioiminen	62
5.2.1 Hallintolaki ja hyvä hallinto	62
5.2.2 Muutoksenhaku oikeusturvan toteuttajana	65
5.2.3 Julkisuuslaki	66
5.2.4 Kielilain vaatimukset	67
5.3 Virkavastuu	68
5.3.1 Rikosoikeudellinen virkavastuu	68
5.3.2 Vahingonkorvausvastuu	69
5.4 Laillisuusvalvonta	70
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	72
LÄHTEET	78

LYHENTEET

AOKS	Apulaisoikeuskanslerin sijainen
AOA	Apulaisoikeusasiamies
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
HL	Hallintolaki
HLL	Hallintolainkäyttölaki
MA	Metsästysasetus
ML	Metsästyslaki
MKJ	Metsästäjien Keskusjärjestö
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
Oka	Valtioneuvoston oikeuskansleri
PL	Suomen perustuslaki
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
RHP	Riistanhoitopiiri
RHY	Riistanhoitoyhdistys
RKTL	Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta**

Tekijä: Pekka Kälkäjä
Pro gradu -tutkielma: Metsästäjäorganisaation julkiset hallintotehtävät
Tutkinto: Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine: Julkisoikeus
Valmistumisvuosi: 2010 **Sivumäärä:** 84

TIIVISTELMÄ:

Suomessa metsästäystä ja riistanhoitoa koskevien asioiden ylin johto ja valvonta kuuluu Maa- ja metsätalousministeriölle. Ministeriön alaisuudessa toimii metsästäjien omatoimisuuteen perustuva metsästäjäorganisaatio, jolle on annettu hoidettavaksi metsästyslailla (615/1993) monia tehtäviä. Organisaation perustettiin alun perin vuoden 1962 metsästyslailla (290/1962) ja se koostuu Metsästäjien keskusjärjestön, Riistanhoitopiirien sekä Riistanhoitoyhdistysten muodostamasta kokonaisuudesta. Hoitaessaan lakisäätteisiä tehtäviä, metsästäjäorganisaatio sijoittuu välillisen julkishallinnon alueelle.

Tämä tutkimus käsittelee Metsästäjien keskusjärjestölle, Riistanhoitopiireille ja Riistanhoitoyhdistyksille annettuja julkisia hallintotehtäviä. Tarkoitus on selvittää, mitkä metsästäjäorganisaation eri tasoille annetuista tehtävistä ovat perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä ja missä tehtävissä käytetään julkista valtaa? Tämän lisäksi selvitetään, miten perustuslain 124 §:n asettamat vaatimukset on otettu huomioon toiminnassa?

Välillinen julkishallinto muodostuu julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välimaastoon sijoittuvista yksiköistä. Välillisen julkishallinnon toimintaan liittyy vahvasti kaksi keskeistä käsitettä, jotka ovat julkinen hallintotehtävä ja julkisen vallan käyttö. Nämä edellä mainitut käsitteet, sekä metsästäjäorganisaatio, ovat tämän tutkimuksen keskeisimmät käsitteet.

Vastauksia asettamiini kysymyksiin haetaan oikeusdogmaattisin eli lainopillisin keinoin. Lähdeaineistona toimivat lait, asetukset sekä lakien esityöt. Näitä täydentää oikeuskirjallisuudesta löytyvät teokset ja oikeustapaukset.

Tutkimuksen perustella metsästäjäorganisaation jokaisella tasolla on hoidettavana tehtäviä, joita voidaan pitää perustuslain 124 §:n mukaisina julkisina hallintotehtävinä. Sen lisäksi tehtävissä käytetään myös julkista valtaa. Tehtävien määrä organisaation eri tasoilla vaihtelee jonkin verran. Eniten julkisia hallintotehtäviä on annettu hoidettavaksi Riistanhoitopiireille. Jokaisella organisaation tasolla on omat erityistehtävänsä. Metsästäjien keskusjärjestön roolina on toimia tiedottavana ja neuvoa antavana toimijana sekä toimia metsästyksen edunvalvojana. Riistanhoitopiirit vastaavat lupa-asioista ja riistanhoitoyhdistykset metsästäjäutkinnoista, ampu makokeista ja metsästyksen valvonnasta.

Kun organisaation henkilöstö hoitaa julkisia hallintotehtäviä, tulee heidän ottaa huomioon perustuslain vaatimukset. Tutkimuksen mukaan perustuslain 124 §:n asettamat vaatimukset on otettu huomioon metsästyslainsäädännössä hyvin, mutta kuitenkin vaikuttaa siltä, että käytännön toiminnassa ne jäävät vähemmälle huomiolle. Vaatimuksista johtuen metsästäjäorganisaation toimintaan tulee sovellettavaksi monia julkisoikeudellisia säännöksiä ja henkilöstö toimii rikosoikeudellisen virkavastuun alaisuudessa.

AVAINSANAT: Metsästäjäorganisaatio, välillinen julkishallinto, julkinen hallintotehtävä, julkinen valta

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen aihe ja tausta

Suomessa on hieman yli 300 000¹ metsästyksen harrastajaa, joiden harrastus on tarkkaan säännelty laeilla ja asetuksilla. Harrastuksen sääntelemiseksi maassamme toimii lakisääteinen, metsästäjien omatoimisuuteen perustuva kolmiportainen metsästäjäorganisaatio, joka hoitaa tärkeitä metsästyksen ja riistanhoitoon liittyviä tehtäviä, sekä toimii metsästyksen edunvalvojana. Metsästäjäorganisaatiolla tarkoitetaan Metsästäjäin keskusjärjestön (MKJ), Riistanhoitopiirien (RHP) ja Riistanhoitoyhdistysten (RHY) muodostamaa kokonaisuutta². Organisaation eri elimet toimivat suhteellisen itsenäisesti, maa- ja metsätalousministeriön ohjauksen ja valvonnan alaisina. Metsästyks- ja riistanhoitoasioissa kaikkein ylimpänä toimijana on maa- ja metsätalousministeriö, jossa metsästyksen liittyvät asiat hoidetaan riista- ja kala osastolla. Varsinaisen metsästäjäorganisaation ylin toimija on MKJ, jonka alaisuudessa toimii Riistanhoitopiirit, Riistanhoitopiirien alaisuudessa taas toimivat Riistanhoitoyhdistykset. Metsästäjäorganisaation tehtävät ovat määritellyt metsästyslaissa (Metsästyslaki 615/1993), metsästysasetuksessa (Metsästysasetus 666/1993) sekä laissa riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta (Laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta 616/1993). Eri elinten tehtävät ovat jaoteltu pääosin metsästyslain 9 luvussa. Ne hoitavat itsenäisesti niille lailla annettuja tehtäviä, sekä huolehtivat muusta vapaaehtoisesta toiminnasta.

Metsästäjäorganisaation katsotaankin yleisesti kuuluvan välillisen julkishallinnon alueelle, eli yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välimaastoon. Tästä ei kuitenkaan suoraan mainintaa laeissa ole. Sen sijaan joissakin lakien esitöissä on mainittu organisaation kytkeytymisestä välillisen julkishallinnon alueelle³. Toiminta on julkisoikeudellista niiltä osin, kun organisaation eri elimet hoitavat niille lailla määrättyjä julkisia tehtäviä.

¹ Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen (RKTL) tilasto 2009.

² HE 68/2002 vp.

³ Esim. HE 44/2003 vp. 39–40 ja HE 172/2006 vp. s. 13.

Metsästäjäorganisaation toimintaan liittyvää kirjallista materiaalia on hyvin niukasti saatavissa, koska vastaavanlaisia tutkimuksia ei juuri ole aikaisemmin tehty. Pääosin lähdeaineistona toimiikin voimassa oleva lainsäädäntö, sekä joiltain osin myös vanhemmat jo uudistetut lait sekä lakien esityöt. Myös välillinen julkishallinto on vähän tutkittu alue. Laajimmin aihetta on käsitelty 1980-luvulla Åbo Akademin tutkimushankkeessa ”Medelbar offentlig förvaltning – MOF”. Toinen kattavampi teos aiheeseen liittyen on Marietta Keravuori-Rusasen vuonna 2008 ilmestynyt väitöskirja ”Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä”⁴, jossa käydään kattavasti läpi julkisten hallintotehtävien siirtoa viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Myös valtiovarainministeriön ”Välillinen valtionhallinto – hankkeessa”⁵ on käsitelty suhteellisen laajasti välillistä julkishallintoa. Siinä on kartoitettu sen hetkiset välillisen julkishallinnon yksiköt ja laadittu kuvaukset niiden toiminnasta. Myös metsästäjäorganisaation toimintaa ja tehtäviä on käsitelty tässä yhteydessä. Selvitys tehtiin ennen uuden perustuslain voimaantuloa ja koko hanke perustui valtioneuvoston 16.4.1998 tekemään periaatepäätökseen, jonka pohjalta käynnistettiin selvitys välillisen julkishallinnon asemasta⁶.

Tutkielmani aiheena ovat Metsästäjäorganisaation julkiset hallintotehtävät. Tutkin organisaation kytkeytymistä välilliseen julkishallintoon sen tehtävien ja toimivaltuuksien kautta. Tavoitteena on etsiä ja määritellä organisaatiolle kuuluvat julkiset hallintotehtävät ja selvittää, minkä tehtävien osalta organisaatio käyttää julkista valtaa sekä hahmottaa, miten metsästäjäorganisaatio sijoittuu välillisen julkishallinnon kenttään.

Metsästäjäorganisaatio on saanut suhteellisen rauhassa harjoittaa toimintaansa, eikä siihen sen kummemmin ole puututtu tai otettu kantaa. Viimevuosina kuitenkin erityisesti riistanhoitopiirien toimivaltuuksia on puitu uuden lakimuutoksen johdosta. Uusi muutos astui voimaan 1.8.2008, ja sillä muutettiin metsästysasetuksen 28§ siten, että niin sanottujen häirikköpetojen kaatolupien myöntäminen siirtyi maa- ja metsätalousministeriöltä riistanhoitopiirien vastuulle. Tämä on herättänyt keskustelua

⁴ Keravuori-Rusanen 2008.

⁵ Valtiovarainministeriö 1999.

⁶ emt. s. 8.

metsästäjäorganisaation ja varsinkin riistanhoitopiirien toimivaltuuksista⁷. Tämän tutkielman aloituksen aikaan sattui myös maa- ja metsätalousministeriön tilaamana metsästäjäorganisaation evaluointi, jossa koko organisaation toimintaa tarkasteltiin kokonaisuutena ja etsittiin kehittämismahdollisuuksia. Evaluoinnin loppuraportti ilmestyi keväällä 2009 ja siinä ehdotettiin organisaation radikaaleja muutoksia. Syksyllä 2009 on myös asetettu työryhmä valmistelemaan muutosehdotuksia metsästäjäorganisaation toimintaan⁸. Työryhmän toimintakausi päättyi 31.1.2010.

Organisaation muutospaineet johtuvat toimintaympäristön muutoksista. Suuri syy toiminnan uudelleen arvioinnille on valtion aluehallinnon uudistuminen. Myös kansainvälistyminen ja EU:n luonnonvarapolitiikan ulottuminen yhä enemmän Suomen riistavarojen hoitoon ja käyttöön aiheuttaa muutospaineita. Sen lisäksi väestö ikääntyy ja yhä useampi metsästäjä asuu kaupungissa, kaukana riistanhoito- ja metsästyalueistaan.⁹

1.2 Tutkimusongelma ja aiheen raja

Tutkimukseni käsittelee metsästäjäorganisaation julkisia hallintotehtäviä. Tästä johtuen tutkimuksen ulkopuolelle jää luonnollisesti kokonaan niiden muu, yksityisoikeudellinen toiminta.

Kysymyksiksi olen asettanut:

1. Mitkä metsästäjäorganisaation tehtävistä ovat julkisia hallintotehtäviä?
2. Missä tehtävissä käytetään mahdollisesti julkista valtaa?
3. Miten perustuslain asettamat vaatimukset on otettu huomioon organisaation toiminnassa?

Ensiksi on syytä selvittää, mitä tarkoitetaan välillisellä julkishallinnolla, miten se määräytyy, mitkä ovat sen eri organisaatiomuodot ja miten niiden toimintaa on säännelty. Myös keskeiset käsitteet, kuten julkinen tehtävä, julkinen hallintotehtävä ja julkisen vallan käyttö tulee selittää, ennen kuin voidaan ruveta selvittämään asettamiani

⁷ Ks. esim. Suomen luonnonsuojeluliiton lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi metsästyasetuksen muuttamisesta 12.6.2008.

⁸ Ks. Valtioneuvoston hankerekisteri MMM032:00/2009.

⁹ Lindqvist & Kuuluvainen 2009: 3.

tutkimuskysymyksiä. Julkisten hallintotehtävien siirtämisestä viranomaiskoneiston ulkopuolelle on säädetty perustuslain (Suomen perustuslaki 731/1999) 124§:ssä, joka on myös perusta koko välilliselle julkishallinnolle. Kyseisen lainkohdan pohjalta käyn luvussa 2 tarkemmin läpi välillisen julkishallinnon käsitettä sekä siihen liittyviä tärkeitä muita käsitteitä.

Toinen keskeinen käsite on metsästäjäorganisaatio. Sen selvittäminen ja eri elinten toiminnan hahmottaminen on tärkeää, jotta tutkimukseni aihe avautuisi lukijalle, ja jotta voidaan syventyä tarkemmin asettamiini kysymyksiin. Luvussa 3 käydään läpi metsästäjäorganisaation eri elinten toimintaa ja tehtäviä yleisellä tasolla, jonka jälkeen voidaan syventyä tarkemmin asettamiini kysymyksiin.

Neljännessä luvussa on tarkoitus liittää yhteen kaksi keskeistä käsitettä, jotka ovat Metsästäjäorganisaatio ja välillinen julkishallinto. Tässä osassa paneudutaan tarkemmin asettamiini kysymyksiin ja selvitetään organisaation julkiset hallintotehtävät sekä julkisen vallan käyttö.

Viidennessä luvussa keskitytään perustuslain vaatimusten noudattamiseen metsästäjäorganisaation toiminnassa. Selvitän, miten perustuslain vaatimukset on otettu huomioon ja mitkä kaikki säännökset ohjaavat organisaation toimintaa, silloin kun hoidetaan julkisia hallintotehtäviä tai käytetään julkista valtaa.

1.3 Tutkimusmenetelmä

Oikeustieteellisissä tutkimuksissa on monia osa-alueita, joista keskeisimmät ovat oikeusdogmatiikka, oikeushistoria, oikeussosiologia, oikeusvertailu ja oikeuspolitiikka. Tämän tutkimuksen menetelmänä käytän oikeusdogmatiikkaa, eli lainoppia, joka on oikeustieteiden haaroista vanhin. Oikeusdogmatiikka eli lainoppi on voimassa olevan lainsäädännön systematisointia ja tulkintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että voimassa olevat

normit järjestetään systemaattiseksi kokonaisuudeksi siten, että niiden tulkitseminen ja merkityssisällön selvittäminen on mahdollista.¹⁰

Lähestyn siis tutkimukseni aihetta lainopillisesta näkökulmasta ja haen asettamiini tutkimuskysymyksiin vastauksia voimassa olevan lainsäädännön kautta, käyttäen apuna lakien esitöitä ja oikeuskirjallisuutta selventämään lakien tulkintaa. Etsin erikoislaeista ne tehtävät, joita metsästäjäorganisaatiolle on annettu ja selvitän tehtävien luonteen käyttäen apuna voimassa olevaa muuta lainsäädäntöä. Tarkoitus on selvittää ne tehtävät joita voidaan pitää perustuslain 124§:n mukaisina julkisina hallintotehtävinä. Lisäksi etsin laeista, mitä muita säännöksiä tulee sovellettavaksi tämän tyyppisen organisaation toimintaan. Tärkeimmät oikeuslähteet ovat Suomen perustuslaki, hallintolaki, metsästyslaki, metsästysasetus sekä laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta ja näiden lakien esityöt. Lisäksi pyrin käyttämään laajasti hyväksi oikeuskirjallisuutta sekä aiheeseen liittyviä artikkeleja, jotta saadaan selkeä kuva aiheeseen liittyvän ja voimassa olevan lainsäädännön sisällöstä ja tarkoituksesta.

¹⁰ Husa & Pohjalainen 2002: 33.

2. VÄLILLINEN JULKISHALLINTO

2.1 Julkisen hallinnon jaottelu

Suomen julkinen hallinto voidaan jakaa kolmeen osaan: valtionhallintoon, kunnallishallintoon ja välilliseen julkishallintoon¹¹. Maassamme julkista valtaa käyttää ja julkisia tehtäviä hoitaa lähinnä valtion ja kuntien viranomaiset. Lisäksi poikkeuksellisesti hallintotehtäviä on annettu hoidettavaksi myös muille tahoille, jotka ovat ulkopuolella varsinaisesta viranomaiskoneistosta. Tällaisessa tapauksessa puhutaan välillisestä julkishallinnosta tai välillisestä valtionhallinnosta.¹² Välillisen julkishallinnon toimijat ovat hallinnollisia tehtäviä suorittavia elimiä, jotka sijoittuvat varsinaisen julkishallinnon ja yksityisten yhteisöjen väliselle alueelle. Niille on annettu lain nojalla oikeus hoitaa julkista tehtävää ja käyttää julkista valtaa jollakin rajatulla alueella.¹³

Tässä tutkielmassa käytän nimitystä välillinen julkishallinto. Sen katsotaan koostuvan niistä yhteisöistä, toimielimistä ja luonnollisista henkilöistä, joille on annettu hoidettavaksi julkisia hallintotehtäviä ja oikeus käyttää julkista valtaa¹⁴. Suomen perustuslaki asettaa rajoituksia hallintotehtävien antamiseen muulle kuin viranomaiselle. Julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain lailla tai lain nojalla, kuten perustuslain 124 §:stä tulee ilmi:

”Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.”

Perustuslain 124 §:ssä ilmenevällä julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan hallituksen esityksen¹⁵ mukaan suhteellisen laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta.

¹¹ Uotila, Laakso, Pohjolainen & Vuorio 1989: 29.

¹² Huhtanen 2006: 1265.

¹³ Husa & Pohjalainen 2000: 210.

¹⁴ Huhtanen 2006: 1256.

¹⁵ HE 1/1998 vp. s. 61.

Kokonaisuuteen kuuluu hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi lakien toimeenpanoon ja yksityisten henkilöiden sekä yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Tehtävien hoitamiseen ei välttämättä liity julkisen vallan käyttämistä¹⁶.

Välillisen julkishallinnon toimijoiden hahmottamista helpottaa Uotilan ym. mukaiset kysymykset, joihin vastausta hakemalla on helpompi hahmottaa, milloin kyseessä on välillisen julkishallinnon toiminta. Vastausta voidaan hakea miettimällä, onko kyseessä julkisen vai yksityisen edun sanelema toiminta, onko toiminnasta määrätty tai säännelty laissa, sisältyykö toimintaan julkisen vallan käyttämistä, osallistuuko valtio toiminnan tukemiseen tai toimihenkilöiden ja luottamushenkilöiden nimeämiseen, miten toimintaa valvotaan tai onko valtio osallistunut toiminnan organisoimiseen ja ohjaamiseen?¹⁷

Aivan selvää vastausta ei tietenkään näiden perusteella välttämättä saa, mutta kuitenkin kysymyksiin mahtuu sellaisia välillistä julkishallintoa hyvin kuvaavia seikkoja, joiden pohjalta on toiminnan hahmottaminen huomattavasti helpompaa. Esimerkiksi kysymys, onko kyseessä julkisen edun sanelema toiminta ja sisältyykö toimintaan julkisen vallan käyttöä. Jos näihin vastaus näihin on myönteinen, silloin voidaan puhua välillisestä julkishallinnosta.

Yksi tunnuspiirre välillisen julkishallinnon toimielimille on itsenäinen oikeussubjektius, valtion talousarviosta riippumaton talous ja se, että ne jäävät valtion välittömien hierarkkisten ohjaus- ja valvontaelinten ulkopuolelle¹⁸. Oikeussubjektius tarkoittaa, että toimijat ovat oikeuskelpoisia, eri toimielimet voivat esiintyä hallintoasioissa asianosaisina, ne voivat hakea ja saada hallintolupia, eli niillä on oikeuksia ja viranomainen voi velvoittaa ne esimerkiksi johonkin tiettyyn suoritukseen, jolloin niillä on myös tiettyjä velvollisuuksia¹⁹

¹⁶ Valtiovarainministeriö 2002: 13.

¹⁷ Uotila & Laakso, Pohjola, Vuorio 1989: 31.

¹⁸ Keravuori-Rusanen 2008: 48.

¹⁹ Uotila & Laakso, Pohjola, Vuorio 1989: 36.

2.2 Välillisen julkishallinnon organisaatiotyypit

Julkishallinnon lisäksi hallintotehtäviä on annettu hoidettavaksi myös varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle, yksityisille. Tällöin puhutaan oikeuskirjallisuudessa yleensä välillisestä valtionhallinnosta tai välillisestä julkishallinnosta. Käytän tässä yhteydessä nimitystä välillinen julkishallinto. Tehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle on säännelty perustuslain 124 §:ssä. Tällä lainkohdalla on annettu oikeus siirtää julkisia hallintotehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Tehtävät voivat sisältää myös julkisen vallan käyttöä, mutta kuten laissa ilmenee, merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Hallintolaissa ilmenee kolme keskeistä tahoja, joille kuuluu julkisia hallintotehtäviä. Niitä ovat valtion liikelaitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset ja yksityiset²⁰.

Organisatorisesti ja tehtävien sisällön mukaan lähimpänä julkisyhteisöä ovat itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, kuten Kansaneläkelaitos ja Suomen pankki. Niiden toimielimet asettaa julkisyhteisö ja niiden toiminta on myös sisällöllisesti ohjattu julkisyhteisön toimesta. Toiminnassa noudatetaan yleensä hallintoviranomaisia koskevaa lainsäädäntöä. Vaikka julkisyhteisöllä on toimintaa ohjaavaa valtaa ja oikeus nimittää johtohenkilöt, ovat laitokset toiminnallisesti varsin riippumattomia julkishallinnosta.²¹

Julkisoikeudellisia yhdistyksiä ovat yhdistykset, jotka ovat lailla tai asetuksella järjestetty jotakin erityistä tarkoitusta varten. Yleensä tällaiset yhdistykset huolehtivat vapaasti omasta jäsenoiminnastaan, mutta niille on myös lailla määrättyjä julkisia tehtäviä.²² Tämän tutkimuksen yhteydessä keskitytään tarkemmin julkisoikeudellisten yhdistysten toimintaan, koska Metsästäjien keskusjärjestön, Riistanhoitopiirien ja Riistanhoitoyhdistysten katsotaan kuuluvan julkisoikeudellisten yhdistysten joukkoon. Yhdistykset ovat lainsäädännöllä perustettu tiettyä tarkoitusta varten, joten ne jäävät yhdistyslain (Yhdistyslaki 508/1989) soveltamisalan ulkopuolelle. Yhdistyslakia sovelletaan yhdistyslain 2.2 §:n mukaan lailla perustettuihin yhdistyksiin vain sikäli,

²⁰ Mäenpää 2003: 67, Suksi 1988 s. 391, Mäenpää 1997: 112.

²¹ Mäenpää 1997: 112–113.

²² emt. s. 113.

kuin niin on erikseen säädetty. Myös esimerkiksi vanhustenhuoltoyhdistykset, jotka tuottavat kunnille lakisääteisiä palveluja, lukeutuvat välillisen julkishallinnon piiriin²³. Nykyisinhän kunnat entistä enemmän järjestävät lakisääteiset palvelut ostopalveluina, jolloin palveluntuottajina ovat yksityiset. Vastuu säilyy edelleen kunnilla, mutta kyseessä on julkisen hallintotehtävän siirtäminen kunnan oman toiminnan ulkopuolelle.

Myös yksityinen henkilö voi jossakin tapauksessa olla välillisen julkishallinnon toimijana. Yksityisen henkilön julkisoikeudellinen tehtävä on esimerkiksi ajoneuvokatsastajan suorittama katsastustoiminta tai ajoneuvon rekisteröinti.²⁴ Julkisoikeudellinen tällaisesta toiminnasta tulee esimerkiksi silloin, kun yksityinen katsastusluvan haltija tekee ajoneuvon katsastuspäätöksen. Katsastuksessa annettu hyväksyntä on ajoneuvolain (Ajoneuvolaki 1090/2002) mukaan moottorikäyttöisen ajoneuvon liikenteessä käyttämisen edellytys.²⁵

Julkisia hallintotehtäviä on uskottu lailla tai lain nojalla maassamme varsin laajalle joukolle. Yhtenäistä kaikille toimijoille kuitenkin on, että tehtävien hoitamiseen on oltava lain tasoinen valtuutus. Julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa vain lailla tai lain nojalla. Sen lisäksi tehtäviä hoidettaessa on otettava huomioon hyvän hallinnon vaatimukset, perusoikeudet ja oikeusturva. Näiden perustuslain vaatimusten täyttämiseksi toimintaa tulee sovellettavaksi useita julkisoikeudellisia säännöksiä ja hallintotehtävien hoitajat rinnastetaan virkamiehiin, jolloin he toimivat rikosoikeudellisen virkavastuun alla.

2.3 Julkinen tehtävä vai julkinen hallintotehtävä

Kun puhutaan julkishallinnon tehtävistä, oikeuskirjallisuudessa ilmenee yleensä kahdenlaisia käsitteitä. Puhutaan julkisista tehtävistä ja julkisista hallintotehtävistä. Miten nämä käsitteet eroavat toisistaan ja mitä niillä tarkoitetaan. Aluksi on syytä

²³ Ks. lisää aiheesta esim. Kaarlo Tuori, Sosiaalioikeus 2000.

²⁴ Husa & Pohjalainen 2000: 211.

²⁵ Keravuori-Rusanen 2008: 208–209.

selvittää julkisen tehtävän käsitettä, koska sitä voidaan pitää yleisempänä muotona ja yläkäsitteenä, jonka alaisuuteen myös julkiset hallintotehtävät kuuluvat.

Myös kotimaisessa lainsäädännössä käytetään molempia termejä. Esimerkiksi suomen perustuslaista löytyy maininta sekä julkisista tehtävistä, että julkisista hallintotehtävistä. Osittain termejä käytetään myös toistensa synonyymeinä, eikä niille ole olemassa selvää yhtenäistä linjaa, mikä omalta osaltaan vaikeuttaa termien sisällön ymmärtämistä.

2.3.1 Julkinen tehtävä

Julkinen tehtävä on varsin laaja-alainen käsite, jolle on vaikea esittää täsmällistä määritelmää, kuten jo perustuslain esitöistä voimme lukea ²⁶. Useimmiten sillä tarkoitetaan jollekin tietylle taholle lailla osoitettua tehtävää, joka on tarkoitettu suoritettavaksi julkisen tai yleisen edun nimissä²⁷. Tämä määritelmä viittaa siihen, että käsitteellä tarkoitetaan kaikkia niitä lakisääteisiä tehtäviä, jotka ovat osoitettu jollekin tietylle taholle hoidettavaksi. Lailla säädetty tehtävät ovat siten julkisia tehtäviä. kaikki tehtävät eivät kuitenkaan ole julkisia hallintotehtäviä, elleivät ne sitten sisällä lakien toimeenpanoa, yksityisen oikeuksia ja velvollisuuksia sekä etuja koskevia päätöksentekoon liittyviä tehtäviä²⁸. Vaikka tehtävät ovat julkisia tehtäviä, ne eivät välttämättä sisällä julkisen vallan käyttöä. Käsite kattaa suhteellisen laajan alueen ja sen voidaan katsoa sisältävän myös julkiset hallintotehtävät, myös sellaiset jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä. Julkisen tehtävän käsitettä voidaan pitää eräänlaisena yleisenä tai yläkäsitteenä.

Käsitettä julkinen tehtävä käytetään lainsäädännössämme esimerkiksi silloin, kun määritellään valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen valvontapiiriä. Kyseiset säännökset löytyvät perustuslain 108 ja 109 §:stä. Julkisia tehtäviä ovat siten myös yksityisten hoitamat lakisääteiset tehtävät.²⁹ Kyseisissä

²⁶ ks. HE 1/1998 vp.

²⁷ Keravuori-Rusanen 2008: 139, Husa & Pohjalainen 2002: 69–71.

²⁸ Keravuori-Rusanen 2008: 166.

²⁹ Laakso&Suviranta, Tarukannel 2006: 61.

perustuslain pykälissä mainitaan, että oikeusasiamies ja oikeuskansleri valvovat muiden valvottavien ohella myös yksityisiä, niiden hoitaessa julkista tehtävää.

Kaikki julkiset tehtävät eivät ole kuitenkaan automaattisesti julkisia hallintotehtäviä. Niihin täytyy liittyä lakien toimeenpanoa sekä yksityisten oikeuksiin, etuihin ja velvollisuuksiin liittyvää päätöksentekoa tai päätöksentekoon johtavia toimenpiteitä, jotta ne olisivat hallintotehtäviä³⁰. Kaikki lakisäätöiset tehtävät voidaan luokitella julkisiksi sillä perusteella, että ne on lailla määrätty jollekin tietylle taholle hoidettavaksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että automaattisesti olisi kyse perustuslain 124 §:n mukaisista julkisista hallintotehtävistä.

2.3.2 Julkinen hallintotehtävä

Mitä julkisella hallintotehtävällä sitten tarkoitetaan? Keravuori-Rusanen kirjoittaa väitöskirjassaan, että julkinen hallintotehtävä on oikeudellisesti osin täsmentymätön käsite. Käsitteen suhde julkisiin tehtäviin ja julkisen vallan käyttöön on jäänyt perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön varaan suurelta osin. Kuitenkin julkisesta hallintotehtävästä on muotoutunut yksi keskeisimmistä julkisoikeudellisen lainsäädännön soveltamista ja tulkintaa ohjaavista käsitteistä.³¹ Tämän kertoo hyvin käsitteiden monimutkaisuudesta ja sekavasta käytöstä. Ei ole olemassa selkeää linjaa siitä, milloin on kyseessä julkinen tehtävä tai milloin julkinen hallintotehtävä.

Hallituksen esityksen mukaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan ”verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä”.³² Tämän mukaan kyseessä on laaja joukko erilaisia tehtäviä. Kuitenkin on luettavissa, että kyseessä on yksityisten asemaan vaikuttavaa toimintaa. Ehkä selkeimmin tämä tulee esille hallintopäätösten valmistelussa ja hallintopäätösten tekemisessä.

³⁰ Niemivuo & Keravuori 2003: 109.

³¹ Keravuori-Rusanen 2008: 160, Heuru 2003: 66.

³² HE 1/1998 vp. s 179.

Käsitteelle on siten annettu laaja tulkinta mahdollisuus ja sen piiriin kuuluu suuri joukko tehtäviä, joiden sisällöllisessä täsmentämisessä on annettu perustuslakivaliokunnalle aktiivisen tulkitsijan rooli³³. Käsitteen sisältöä ei ole kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa laajemmin avattu. Lyhyitä tiivistettyjä määritelmiä löytyy useista teoksista, mutta ne jäävät yhtä yleiselle tasolle, kuin hallituksen esityksen ”verraten laaja hallinnollisten tehtävien kokonaisuus”. Julkisen hallintotehtävän käsitteelle ei löydy myöskään ulkomaisesta oikeudesta suoranaista vastinetta³⁴.

Käsite on siten varsin monimutkainen ja julkisten hallintotehtävien hahmottaminen voi olla vaikeaa. Täytyisi pystyä erottamaan julkiset tehtävät ja julkiset hallintotehtävät toisistaan joidenkin ominaisuuksien perusteella. Yritän seuraavan luvun alla hahmottaa, mikä tekee julkisesta tehtävästä julkisen hallintotehtävän ja pyrin kuvailemaan erilaisia julkisia hallintotehtäviä ja tuomaan esiin niiden erityispiirteitä. Joidenkin tehtävien kohdalla liikutaan niin rajamaastossa, että voi tuottaa suuriakin hankaluuksia hahmottaa, onko kyseinen tehtävä nimenomaan julkinen hallintotehtävä vai julkinen tehtävä.

2.3.3 Mikä tekee julkisesta tehtävästä hallinnollisen?

Milloin julkinen tehtävä on julkinen hallintotehtävä? Kuten nimikin jo viittaa, siihen tulee liittyä hallinnollisia toimenpiteitä. Julkiset hallintotehtävät ovat myös julkisia tehtäviä, mutta kaikki julkiset tehtävät eivät ole julkisia hallintotehtäviä. Esimerkiksi Mäenpää kirjoittaa, että postitoimintaa voidaan pitää julkisena tehtävänä, mutta ei sellaisena hallintotehtävänä, johon hallintolakia sovellettaisiin³⁵. Niinpä julkinen hallintotehtävä on täsmällisempi määritelmä, kuin julkinen tehtävä. Perustuslain esitöissä mainittiin käsitteen alaan kuuluvaksi lakien toimeenpanoon ja yksityisen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Tästä johtuen perustuslain 124 §:n mukaisina tehtävinä ei voida pitää kaikkia julkisia tehtäviä, vaan pelkästään niitä jotka sisältävät jonkinlaisia hallinnollisia piirteitä. Eli käytännössä

³³ Keravuori-Rusanen 2008: 160.

³⁴ emt. 163.

Lähin vastine on saksan oikeudessa ilmenevä ”öffentliche Verwaltungsauf. Myös Ruotsin ja norjan oikeudesta löytyy käsitteet offentlig förvaltningsuppgift ja offentlige forvalningsoppgave, mutta ne eivät vastaa Suomen perustuslain 124§:n julkista hallintotehtävää (Keravuori-Rusanen 2008, 164–165).

³⁵ Mäenpää 2000: 118.

usein on kyseessä hallintopäätösten valmistelu ja tekeminen, esimerkiksi lupien myöntäminen tai kieltojen asettaminen.

Tehtävät koskevat siten konkreettisemmin yksityisiä henkilöitä ja niillä on selviä vaikutuksia oikeusasemaan. Kuten hallituksen esityksestä tulee ilmi, tehtävät sisältävät lakien toimeenpanoa ja yksityisen oikeusasemaan vaikuttavia tehtäviä. Tämän takia tehtävä saa ikään kuin jonkinlaisen syvemmän luonteen, joka aiheuttaa myös tietynlaisia velvoitteita ja vaatimuksia tehtävien hoitajaa kohtaan. Julkiset hallintotehtävät ovat siten erityisasemassa verrattuna julkisiin tehtäviin, jotka ovat yleisempiä eivätkä välttämättä sisällä konkreettista puuttumista yksityisen oikeusasemaan. Kuitenkin julkisten tehtävien ja julkisten hallintotehtävien erottaminen on osittain hankala tehtävä.

Perustuslain tulkinnan mukaan suurin osa julkisista hallintotehtävistä on lakien välitöntä toimeenpanoa, kuten säännöksistä johdettavien hallintotoimien sekä yksityisten oikeusasemaa koskevien hallintopäätösten tekemistä lain nojalla ja lain asettamissa rajoissa³⁶. Hallintotehtävien kokonaisuuden muodostaa suurelta osin julkisen vallan käyttö³⁷. Julkiset hallintotehtävät eivät kuitenkaan välttämättä aina sisällä julkisen vallan käyttöä vaikka niillä yleensä on kiinteä yhteys. Useimmiten julkisiin hallintotehtäviin kuitenkin liittyy julkisen vallan käyttöä, johon kuuluu ulkopuolisiin kohdistuvien velvoitteiden, rajoitusten ja kieltojen asettaminen joko tosiasiallisin keinoin tai hallinnollisessa järjestyksessä. Samaan listaan voidaan luetella myös hallintopäätösten muodossa konkretisoituvien lupien ja avustusten ja etuisuuksien myöntäminen.³⁸

Myös julkisten palvelujen toteuttamiseen liittyy julkisia hallintotehtäviä niiltä osin, kun kyseessä on lakisäätteisten palvelujen järjestäminen. Tämän takia voi yksityisen toteuttama hoito, opetus tai huolto olla julkisen hallintotehtävän hoitamista, jos sillä on lakisäätteen ja viranomaisen tehtäviin liittyvä perusta.³⁹ Esimerkiksi kuntien järjestämisvastuulla olevat tehtävät voidaan antaa hoidettavaksi yksityiselle. Palvelujen

³⁶ Keravuori-Rusanen 2008: 169.

³⁷ Mäenpää 2003: 66.

³⁸ Keravuori-Rusanen 2008: 176.

³⁹ Mäenpää 2003: 66.

järjestämisvastuu ei kuitenkaan siirry, vaan se säilyy edelleen kunnalla. Sen sijaan tuottajana voi olla yksityinen palveluntuottaja, jolle kunta voi antaa julkisia hallintotehtäviään hoidettavaksi lain nojalla. Sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteiset tehtävät lukeutuvat perustuslain 124 §:n mukaisiin julkisiin hallintotehtäviin, joten myös yksityiset palveluntuottajat toimivat välillisen julkishallinnon alueella.⁴⁰

Kaikki julkiset tehtävät eivät kuitenkaan ole julkisia hallintotehtäviä. Mäenpään mukaan esimerkiksi postitoiminnan harjoittaminen ja telepalvelujen tarjoaminen on osa julkisia tehtäviä, mutta ne eivät kuitenkaan ole julkisia hallintotehtäviä. Samalla mainitaan, ettei myöskään niin sanotut julkisen palvelun tehtävät ole julkisia hallintotehtäviä, joihin sovellettaisiin hallintolakia.⁴¹ Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi Yleisradion toiminta. Tästä muodostuukin oma ongelmansa. Julkisen hallintotehtävän ja julkisen tehtävän välinen jaotus ei ole selvä ja toisinaan niitä käytetään synonyymeinäkin. Voidaan kuitenkin pitää perusteltuna, että mikäli kyseessä on julkinen tehtävä, eikä se sisällä hallinnollisia piirteitä, ei silloin esimerkiksi hallintolakia sovelleta toimintaan. Toisaalta perustuslain 124 § puhuu vain julkisista hallintotehtävistä, joten myöskään perustuslain vaatimuksia ei tarvitsisi ottaa huomioon julkisen tehtävän hoidossa. Kuitenkin perustuslain pykälissä, joissa säännellään OA:n ja Oka:n valvontapiiriä, puhutaan vain julkisista tehtävistä, joten julkisten tehtävien hoitajat ovat kuitenkin ylimpien laillisuusvalvojien valvontapiirin alaisina.

2.3.4 Julkisten hallintotehtävien luokittelua

Keravuori-Rusanen on väitöskirjassaan luokitellut julkisia hallintotehtäviä niiden luonteen mukaan suuntaa antaviin kategorioihin. Julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi julkinen valta velvoittaa ja rajoittaa, oikeuttaa ja myöntää, valmistelelee ja täytäntöönpanee, määrää ja ohjaa, valvoo ja tarkastaa, suojelee ja pelastaa sekä palvelee ja huolehtii⁴². Näiden toteuttamiseen liittyy monia eri tehtäviä, jotka ovat luokiteltu erilaisiin kategorioihin.

⁴⁰ Tuori 2000: 52–54.

⁴¹ Mäenpää 2000: 118.

⁴² Keravuori-Rusanen 2008:183.

Ensinnäkin ovat julkistaloudelliset toimeenpanotehtävät, jotka voivat olla julkisoikeudellisten saatavien perimiseen liittyviä tehtäviä, kuten veroja ja veroluontoisia maksuja. Tällainen veroluontoinen maksu on esimerkiksi Metsästäjäin keskusjärjestön valtiolle keräämä riistanhoitomaksu⁴³. Riistanhoitomaksun tarkoitus on kerätä varoja toiminnan rahoittamiseen, mikä on verojen ominaispiirre⁴⁴. Näihin julkistaloudellisiin toimeenpanotehtäviin kuuluu lisäksi muun muassa sosiaalietuuksien toimeenpanotehtävät⁴⁵.

Toinen tehtäväkenttä, joka liittyy oikeuttamiseen ja myöntämiseen on lupa- ja rekisterihallintotehtävät. Tällaisia lupatehtäviä on annettu perustuslain 124 §:n nojalla viranomaiskoneiston ulkopuolelle, muun muassa riistanhoitoyhdistyksille, jotka myöntävät esimerkiksi hirven kaatolupia ja järjestävät ampumakoikeita. Myös rekisteritehtävät voidaan rinnastaa valituskelppoisiin hallintopäätöksiin silloin, kun rekisterimerkinnästä seuraa rekisteröidylle oikeuksia, etuja tai velvollisuuksia⁴⁶. Metsästäjäin keskusjärjestä pitää lain mukaan yllä metsästäjärekisteriä. Vaikka rekisterin pitäminen sinänsä on teknistä ja tietojen ajantasaisuuden huolehtimista, voidaan silti rekisterimerkintä rinnastaa joissain tapauksissa lainsäädännössä valituskelppoisiin hallintopäätöksiin. Esimerkiksi metsästäjärekisterissä olevat metsästäjät ovat vakuutettuina metsästäjäin ryhmävakuutuksella ja vain rekisterissä oleville lähetetään riistanhoitomaksun tilillepanokortti, jonka suorittuaan on oikeutettu harrastamaan metsästystä. Tämä viittaa selkeästi rekisterimerkintään, josta seuraa rekisteröidylle oikeuksia, etuja tai velvollisuuksia.

Kolmas luokka on valvonta ja tarkastustehtävät. Näihin liittyy monenlaisia tehtäviä ja toimenpiteitä, joista esimerkkinä voidaan mainita lainsäädännön noudattamista, elinkeinon ja ammatin harjoittamista ja hallintopäätösten noudattamista valvovat tehtävät tai tekninen tarkastus. Ominaista näille tehtäville on, että valvonnan kohteena oleva on hallinnon ulkopuolinen taho⁴⁷. Tässä mainittakoon esimerkkinä, että riistanhoitoyhdistyksillä on metsästyksenvartijoita, joilla on hoidettavana myös julkista

⁴³ Ks tarkemmin luvusta 4.

⁴⁴ Mäenpää 2000: 162.

⁴⁵ Keravuori-Rusanen 2008:183.

⁴⁶ Keravuori-Rusanen 2008: 209, aiheesta myös Heuru 2003: 81–282.

⁴⁷ Keravuori-Rusanen 2008: 215–224, Heuru 2003: 79.

valtaa sisältäviä tehtäviä. Heillä on muun muassa oikeus ottaa talteen luvaton pyyntiväline tai tehdä se toimintakyvyttömäksi.

Myös palveluluontoiset tai suojeluluontoiset tehtävät voivat olla julkisia hallintotehtäviä. Metsästäjäorganisaation yksi lakisääteisistä tehtävistä on edistää metsästystä ja riistanhoitoa koskevaa neuvontaa ja koulutusta. Käytännössä neuvonnasta vastaa riistanhoitopiirit ja riistanhoitoyhdistykset. Metsästäjäorganisaation henkilöstö on näitä tehtäviä hoitaessaan rikosoikeudellisen virkavastuun alaisuudessa. Jos neuvonta on hallinnonalakohtaista lainsäädännön tavoitteita ja toimeenpanoa palvelevaa neuvontaa, katsotaan tehtävän olevan viranomaistoimintaa täydentävää⁴⁸.

On olemassa myös muita julkisia tehtäviä, joita on lailla annettu hoidettavaksi eri tahoille, mutta jotka eivät kuitenkaan aina sisällä hallinnollisia piirteitä eivätkä siten ole julkisia hallintotehtäviä. Tällaisia ovat esimerkiksi yleishyödylliset palvelut, yksityisen edun nimissä tarjottavat julkiset palvelut ja hallinnon sisäinen toiminta ja hallinnolliset tukitehtävät⁴⁹.

2.4 Julkisen vallan käyttö

Toinen käsite, joka liittyy oleellisesti välillisen julkishallinnon toimintaan, on julkisen vallan käyttö. Julkinen valta käsitteenä on monimerkityksellinen, eikä sille ole olemassa tarkkaa määritelmää. Tuori nimeää julkisen vallan hallinnon peruskäsitteeksi, joka on oikeustieteen luoma, mutta jota ei yleensä määritellä⁵⁰. Käsitteellä on kaksi merkitystä. Se voi olla organisatorinen käsite tai toimintakäsite. Organisatorista käsitettä käytetään kun puhutaan julkisesta vallasta toimijana. Toimintakäsite viittaa taas julkisen vallan käyttämiseen, eli kun joku käyttää julkista valtaa toiminnassaan.⁵¹ Keravuori-Rusanen mainitsee saman asian hieman eri sanoin. Hänen mukaan julkisella vallalla voidaan tarkoittaa subjektia ja toisaalta sen toimintaa. Tämä taas tarkoittaa sitä, että

⁴⁸ Keravuori-Rusanen 2008: 241.

⁴⁹ emt. s. 246–260.

⁵⁰ Tuori 1998: 300, ks. myös Heuru 2003: 66.

⁵¹ Laakso & Suviranta, Tarukannel 2006: 59.

”subjektiivinen tulkintamalli on palautettavissa viimekädessä valtioon, jonka hallinnointia koskevilla peruseriaaiteilla on jo pitkään ollut normatiivinen sisältönsä valtiosääntöoikeudessa.” Toiminta käsite esiintyy hänen mukaansa viranomaisorganisaatiolle kuuluvana toimivaltana.⁵²

Julkinen valta toimivaltaa kuvaavana käsitteenä on ilmeisesti alun perin omaksuttu kotimaiseen oikeuteen Ruotsista. Käsite sisällytettiin ensimmäisen kerran Suomen lainsäädäntöön vahingonkorvauslain (Vahingonkorvauslaki 412/1974) säätämisen yhteydessä vuonna 1974. Perustuslain tasolle se kirjattiin vasta vuonna 1995 perusoikeusuudistusten yhteydessä. Nykyisin käsite on yksi keskeisimmistä perustuslain soveltamista ja tulkintaa ohjaavista käsitteistä. Julkisen vallan käsitettä on tutkittu hallinto-oikeuden ja valtiosääntöoikeuden lisäksi myös rikosoikeudellisessa kontekstissa.⁵³

Perustuslaissa ilmenee kolme vallan muotoa: valtiovalta, kansanvalta ja julkinen valta. Käsitteillä on läheinen kytkentä toisiinsa ja Heurun mukaan julkisen vallan käsite samaistuu valtiovaltaan⁵⁴. Julkisen vallan käyttö käsitteenä nousee esiin Suomen perustuslain (Suomen perustuslaki 731/1999) 2§:n 3 momentissa, jossa sanotaan ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Lisäksi sen 119 ja 124 §:ssä on mainittu julkisen vallan käyttö. Perustuslaissa tai sen esitöissä ei ole annettu käsitteelle tarkempaa määritelmää⁵⁵. Käsitteestä käytetään yleensä kahta eri muotoa, julkisen vallan käyttö ja merkittävän julkisen vallan käyttö. Näiden välinen eroakaan ei ole aivan selvä.

Hallituksen esityksessä julkisen vallan käyttämiseksi on lueteltu sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja siten, että niiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Toisena julkisen vallankäytön muotona hallituksen esitys pitää välittömien voimakeinojen käyttöä ulkopuolisiin nähden, eli

⁵² Keravuori-Rusanen 2008: 100, Heuru 2003: 67.

⁵³ Keravuori-Rusanen 2008:100–101, Tuori 1998: 300–316.

⁵⁴ Heuru 2003: 67.

⁵⁵ Keravuori-Rusanen 2008: 107.

lähinnä poliisitoimea ja tuomioistuinten lainkäyttötoimintaa.⁵⁶ Karkeasti jaoteltuna ensimmäisen kohdan määritelmät voisivat siten kuvata julkisen vallan käyttöä ja jäljempänä olevat välittömät voimakeinot taas merkittävää julkisen vallan käyttöä.

2.4.1 Julkisen vallan käsite eri oikeudenaloilla

Perustuslain lisäksi julkisen vallan käsite esiintyy myös muissa säännöksissä. Kuitenkaan sille ei ole olemassa yhtenäistä määritelmää lainsäädännössämme, vaan sen sisältö poikkeaa hieman eri yhteyksissä.⁵⁷ Käyn tässä yhteydessä hieman läpi käsitteen tulkintaa rikosoikeudessa ja vahingonkorvausoikeudessa.

Julkisen vallan käyttö ilmenee rikosoikeuden alalla suppeammin kuin esimerkiksi hallinto-oikeudessa tai vahingonkorvausoikeudessa. Rikoslain (39/1889) 40 luvussa, jossa mainitaan virkarikoksista, määritellään myös julkista valtaa käyttävän henkilön kriteerit. Rikoslain 40 luvun 11§:n mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan:

- a) sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen, sekä
- b) sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a kohdassa tarkoitetun päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla;

Myös lain 2 luvun 10§:ssä mainitaan julkista valtaa käyttävä henkilö, samoin kuin 16 luvun 1§:ssä, jossa puhutaan virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta. Lisäksi käsite esiintyy vielä lain 9 luvun 1§:ssä sen 1 momentissa, jossa puhutaan oikeushenkilöiden rangaistusvastuusta. Rikosoikeudessa näkökulma painottuu selkeästi julkisen vallan käyttäjän tekemiin rikoksiin ja niiden seuraamuksiin.

Vahingonkorvauslaissa julkisen vallan käytön käsite ilmenee laajemmin kuin rikoslaissa. Selvä ero on myös käsitteen tulkinnassa. Rikosoikeudellisessa mielessä käytön

⁵⁶ HE 1/1998.

⁵⁷ Keravuori-Rusanen 2008: 109.

ulottuvuutta arvioidaan rikoksen tekijän näkökulmasta, kun taas vahingonkorvausoikeudessa pääpaino on kohtuullisen hyvityksen turvaaminen vahingon kärsineelle henkilölle⁵⁸. Näkökulma on siten erilainen kuin rikosoikeudessa. Vahingonkorvauslaissa (412/1974) julkisen vallan käyttö mainitaan kahdessa eri yhteydessä.

3 luvun 2§:

Julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää.

Edellä 1 momentissa säädetty vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

5 luvun 1§:

Vahingonkorvaus käsittää hyvityksen henkilö- ja esinevahingosta sekä 4 a ja 6 §:ssä säädettyin edellytyksin kärsimyksestä. Milloin vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla tai julkista valtaa käytettäessä taikka milloin muissa tapauksissa on erittäin painavia syitä, käsittää vahingonkorvaus hyvityksen myös sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon.

Vahingonkorvausoikeudessa korostetaan vastuuta julkisen vallan käyttämisessä ja lain mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan vahingon joka on aiheutettu julkista valtaa käytettäessä ja siinä tapahtuneen virheen tai laiminlyönnin johdosta. Kaikki yhteisöt, jotka käyttävät julkista valtaa ovat vahingonkorvauslain mukaan vastuussa.⁵⁹

Mitä sitten pidetään julkisen vallan käyttämisenä vahingonkorvausoikeudessa? Osittain julkisen vallan käyttö esiintyy vahingonkorvausoikeudessa erittelemättömänä kokonaisuutena⁶⁰. Hallituksen esityksen mukaan julkisen vallan käyttöä on muun muassa oikeudenhoito, poliisitoimi, palontorjunta, terveydenhoito, opetustoimi, yleisten teiden, vesiväylien ja satamien hoito, kunnallishallinto, tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen päätöksenteko tai hallintotoimi, rakennustarkastus, elintarvikkeiden ja lääkkeiden tarkastus, moottoriajoneuvojen ja alusten katsastus sekä

⁵⁸ emt s. 111.

⁵⁹ Routamo & Ståhlberg 1995: 162.

⁶⁰ Hakalehto-Wainio 2008: 74.

sähkölaitteiden ja kaasulaitteiden tarkastus. Esimerkkinä julkisen vallan käytöstä on mainittu myös Suomen Asianajajaliiton kurinpitotoimi.⁶¹ Myös kirjallisuudessa mainitaan, että julkisen vallan käyttö on sellaista toimintaa, ”johon julkisyhteisöllä on oikeus ainoastaan niiden säännösten nojalla, joilla yksityisen vapautta ja muita perusoikeuksia on rajoitettu”⁶². Tässä yhteydessä tarkoitetaan kuitenkin julkisyhteisöllä myös välillisen julkishallinnon toimijoita. Kohtaa on täsmennetty mainitsemalla, että julkisen vallan käyttö näkyy selvimminkin sellaisissa päätöksissä ja hallintotoimissa, joilla on vaikutus suoraan kansalaisen vapauksiin ja oikeuksiin⁶³.

Julkisen vallan käytöksi on siten katsottu varsin laaja joukko erilaisia tehtäviä. On kuitenkin otettava huomioon, ettei kaikki edellä mainittu toiminta sinällään ole julkisen vallan käyttöä, vaan näissä tehtävissä on mahdollisesti joitakin osa-alueita joissa sitä mahdollisesti ilmenee. Lista eri tehtävistä on varsin laaja, erityisesti jos vertaa sitä yleisesti hallinto-oikeudelliseen tulkintaan julkisen vallan käytöstä.

Esimerkkinä välillisen julkishallinnon vahingonkorvausvastuusta voisi olla esimerkiksi seuraava tapaus:

KKO 1989:14(FINLEX)

Virheellisen rekisteriotteen antaminen moottoriajoneuvosta katsottiin julkisen vallan käytöksi.

Vahingonkorvausoikeudessa myös neuvonnan on katsottu olevan julkisen vallan käyttöä, joka poikkeaa hallinto-oikeudellisesta tulkinnasta. Tästä on esimerkkinä niin sanottu työvoimaneuvojan tapaus, jossa työvoimaneuvojan katsottiin käyttäneen julkista valtaa antaessaan neuvoa paluumuuttajalle.

KKO 1989:50(FINLEX)

Valtion työvoimaneuvoja oli antanut paluumuuttoa Suomeen suunnittelevalle Kanadan kansalaiselle virheellisiä tietoja paluumuuttajalle tärkeiden ja häneen pakottavina

⁶¹ HE 187/1973 vp.

⁶² Routamo, Ståhlberg & Karhu 2006: 226.

⁶³ Hakalehto-Wainio 2008: 74.

sovellettavien säännösten ja määräysten sisällöstä. Tietojen antaminen oli ollut olennainen osa työvoimaneuvojan virkatehtävistä. Tietojen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen katsottiin, että työvoimaneuvoja oli tiedot antaessaan käyttänyt julkista valtaa. Valtio velvoitettiin korvaamaan tietojen virheellisyydestä aiheutunut vahinko.

Tapausta käsitellään laajemmin Kirsi Kuusikon väitöskirjassa ”Neuvonta hallinnossa”, jossa tarkastellaan muun lisäksi virheellisen neuvon oikeusvaikutuksia⁶⁴.

2.4.2 Julkisen vallan käyttäjät

Pääsääntöisesti suomessa julkisia tehtäviä hoitaa ja julkista valtaa käyttää valtion ja kuntien viranomaiset. Lisäksi perustuslain 124§:n nojalla on annettu julkisia hallintotehtäviä hoidettavaksi varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle, eli niin sanotun välillisen julkishallinnon elimille. Välillinen julkishallinto sijoittuu julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välimastoon ja niiden toiminta on usein tavomaista yksityisoikeudellista toimintaa, jonka lisäksi ne hoitavat niille lailla annettuja julkisia tehtäviä⁶⁵. Usein valtiolla on oikeus tällaisten elinten valvontaan ja ohjaamiseen sekä joissain tapauksissa valtio myös nimittää niiden johtohenkilöt.⁶⁶ Välillisen julkishallinnon elimiä ovat esimerkiksi julkisoikeudelliset yhdistykset, kuten riistanhoitoyhdistys, osakeyhtiöt, säätiöt, rahastot, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset tai jopa yksityinen henkilö. Esimerkkinä julkista valtaa käyttävästä yksityisestä voidaan mainita ajoneuvokatsastaja, joka katsastus ja rekisteröintipäätöksiä tehdessään käyttää julkista valtaa.

Perinteisesti julkisoikeudellisessa doktriinissa julkisen vallankäytön piiriä ovat määrittäneet virkamiesoikeudelliset lähtökohdat siitä, että vain virkasuhteessa olevat henkilöt voivat käyttää julkista valtaa. Keskustelua on herättänyt virka- ja työsuhteen välinen rajanveto. Kotimaisessa oikeudessa on katsottu, että sellaisiin tehtäviin, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä, tulisi käyttää virkasuhdetta.⁶⁷ Tämä lienee perua aikaisemmin voimassa olleen virkamieshallintoperiaatteen mukaisesta kiellosta, jolloin julkista valtaa saivat käyttää vain viranomaiset ja

⁶⁴ Kuusikko 2000.

⁶⁵ Kts. luku 2.

⁶⁶ Husa & Pohjalainen 2008: 216.

⁶⁷ Keravuori-Rusanen 2008: 111–112.

viranomaisten nimissä laillisesti virkoihin nimitetyt henkilöt⁶⁸. Nykyisin periaate ei kuitenkaan enää estä julkisen vallan käyttöä viranomaisten ulkopuolella.⁶⁹ Tästä johtuen kuitenkin edellytyksenä on, että julkista valtaa käyttävät henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.

Edellä mainittujen seikkojen perusteelle julkisen vallan käyttäjinä pidetään yleensä valtion ja kuntien virkamiehiä. Oman lisän julkisen vallan käyttäjiin tuo välillisen julkishallinnon piirissä työskentelevät henkilöt, joita on nykypäivänä varsiin laaja joukko. Hallinnon muutokset ja tehtävien siirtäminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle lisää välillisen julkishallinnon toimijoiden määrää ja samalla yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välinen raja hämärtyy entisestään.

Perustuslain 2§:ssä ilmenee niin sanottu hallinnon lainalaisuuden periaate jossa mainitaan että ”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Tämä perustuslain pykälä asettaa selvän vaatimuksen sille, että mikäli julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä annetaan viranomaiskoneiston ulkopuolelle, sille on oltava lailla annettu valtuutus. Sama asia käy ilmi myös 124§:stä, missä mainitaan, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa vain lailla tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle.

Välillisen julkishallinnon elimet rinnastetaankin yleensä viranomaiskoneistoon ja lisäksi niiden toimintaa säännellään laeilla. Esimerkiksi hallintolain (Hallintolaki 434/200) 2§:n 3 momentti ulottaa lain koskemaan myös välillisen julkishallinnon elimiä:

”Tätä lakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.”

Samoin rikosoikeudellinen virkavastuu koskee myös välillisen julkishallinnon henkilöstöä heidän hoitaessaan julkisia tehtäviä ja käyttäessään julkista valtaa.

⁶⁸ Ks. esim. PeVL 4/1998 vp, 37/1992 vp ja 15/1994 vp.

⁶⁹ KM 6:2002 s. 6.

2.4.3 Miten julkisen vallan käyttö ilmenee

Julkisen vallan käyttö ilmenee yleensä kahdessa eri muodossa määrämuotoisena ja tosiasiallisena⁷⁰. Määrämuotoista julkisen vallan käyttöä voitaisiin kuvailla lievemmäksi muodoksi näistä muodoista. Sen sijaan tosiasiallinen tai välitön julkisen vallan käyttö on muoto, jossa suoritetaan fyysisesti tekoja, joilla puututaan yksityisen oikeusasemaan⁷¹.

Keravuori-Rusanen on kirjassaan listannut määrämuotoisen julkisen vallankäytön kolme muotoa, joita ovat oikeusnormien asettaminen, lainkäyttöraatkaisujen antaminen ja yksityisen oikeusasemaa koskevien hallintopäätösten tekeminen⁷². Yleensä määrämuotoisen julkisen vallan käytön ydinsisällöksi on katsottu sellaisten lainsäädännön nojalla annettavien hallintopäätösten tekeminen, jotka omaavat välittömiä ja sitovia ulkopuolisiin kohdistuvia vaikutuksia⁷³. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi lupa-asiat tai etuuksien myöntäminen.

Tosiasiallinen tai toiselta nimeltään välitön julkisen vallan käyttäminen on voimakkain julkisen vallankäytön muoto⁷⁴. Tällaista vallankäyttöä ilmenee esimerkiksi silloin, kun puututaan fyysisin tai muutoin tosiasiallisin keinoin yksilön lailla suojattuun oikeusasemaan⁷⁵. Tällainen tilanne tulee eteen muun muassa silloin, kun poliisi pysäyttää ajoneuvon tai lapsi otetaan huostaan⁷⁶. Usein kirjallisuudessa mainitaan juuri poliisin voimakeinot, kun puhutaan välittömän julkisen vallan käyttämisestä⁷⁷. Tosiasiallinen julkisen vallan käyttö ei kuitenkaan ole pelkästään henkilökohtaisen vapauden tai koskemattomuuden rajoittavaan pakkovallan käyttämiseen, vaan se on myös lakiin perustuvaa kohdetta velvoittavaa viranomaistoimintaa, jota suoritetaan kehotuksien, kieltojen ja käskyjen kautta⁷⁸.

⁷⁰ Keravuori-Rusanen 2008: 118–119.

⁷¹ Laakso & Suviranta, Tarukannel 2006: 60.

⁷² Ks. Keravuori-Rusanen 2008: 120.

⁷³ emt s.120–121.

⁷⁴ Mäenpää 2000: 38.

⁷⁵ Keravuori-Rusanen 2008: 129.

⁷⁶ Laakso & Suviranta, Tarukannel 2006: 60.

⁷⁷ Ks. esim. Mäenpää 2008: 38, Keravuori-Rusanen 2008: 131, Husa & Pohjalainen 2008: 214.

⁷⁸ Keravuori-Rusanen 2008: 131.

2.5 Välillisen julkishallinnon ohjaus ja valvonta

Välillisen julkishallinnon ohjaus vaihtelee eri organisaatiotyyppien mukaan⁷⁹. Tässä yhteydessä keskitytään tarkemmin vain julkisoikeudellisten yhdistysten ohjaukseen, koska tarkastelun kohteena olevan metsästäjäorganisaatio, tai tarkemmin sen eri toimijat, sijoittuu julkisoikeudellisten yhdistysten joukkoon.

Julkisoikeudellisten yhdistysten ohjauskeinoista merkittävin on sektoriviranomaisen päätöksillä tai säädöksillä tapahtuva yhdistyksen sääntöjen vahvistaminen. Usein myös julkisoikeudellisten yhdistysten toimielimissä on lakisääteinen julkinen edustus⁸⁰, kuten Metsästäjäin keskusjärjestöllä, joka toimii maa- ja metsätalousministeriön ohjauksen ja valvonnan alaisena. Maa- ja metsätalousministeriöllä on oikeus määrätä sen hallitukseen yksi jäsen ja ministeriö myös hyväksyy metsästäjäorganisaation ohjesäännön, jossa on tarkemmin säännelty organisaation toiminnasta.

Ohjausta voidaan jäsentää myös sen mukaan, hoitavatko yhdistykset julkista tehtävää vai hallintotehtävää jossa he käyttävät myös julkista valtaa. Usein niille kuuluu molempia edellä mainittuja tehtäviä, mutta silloin julkisen vallan käyttö on se, joka määrää ohjauksesta. Merkittävimmät erot ohjauksen kannalta ovat julkista tehtävää hoitavien ja julkista valtaa käyttävien organisaatioiden säädöspohjassa. Jos toimintaan liittyy julkisen vallan käyttöä, toiminta perustuu lakiin, kun taas julkisia tehtäviä voidaan hoitaa erityissäädöksen, toimiluvan tai sopimuksen perusteella.⁸¹

Välillisen julkishallinnon ulkoinen valvonta edellyttää laintasoista säännöstä. Valvonta on pääasiassa varainkäytön valvontaa ja päävastuu on toimialan ministeriöllä.⁸² Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriöllä on päävastuu metsästäjäin keskusjärjestön tehtävien ja varainkäytön valvonnassa. Varainkäytön valvonta ulottuu keskusjärjestön saamiin valtion apuihin, jotka viimekädessä myöntää ministeriö keskusjärjestön suunnitelman pohjalta.

⁷⁹ Valtiovarainministeriö 1999: 22, ks. organisaatiomuodot luvusta 2.2.

⁸⁰ emt. s. 22.

⁸¹ Valtiovarainministeriö 1999: 28.

⁸² emt. s. 36.

3 METSÄSTÄJÄORGANISAATIO

3.1 Metsästäjäorganisaation toiminta

Suomessa ylintä valtaa metsästys ja riistanhoitoasioissa käyttää maa- ja metsätalousministeriö. Ministeriössä on kala- ja riistaosasto, jossa asiat käsitellään⁸³. Ministeriön alaisuudessa toimii metsästäjien omatoimisuuteen perustuva metsästäjäorganisaatio, jolle on osoitettu lailla hoidettavaksi tärkeitä metsästyksen ja riistanhoitoon liittyviä tehtäviä.

Metsästäjäorganisaatiolla tarkoitetaan lakisäätteisiä metsästystä ja riistanhoitoa koskevia asioita hoitavia elimiä⁸⁴. Maamme metsästäjäorganisaatio on kolmitasoinen ja se toimii maa- ja metsätalousministeriön alaisena. Ylimpänä toimijana on Metsästäjien Keskusjärjestö, jonka alaisuudessa toimii Riistanhoitopiirit. Riistanhoitopiirien alaisuudessa taas toimivat riistanhoitoyhdistykset. Kullekin organisaation osalle on määritelty omat tehtävät metsästyslainsäädännössä.

Metsästäjäorganisaatio sijoittuu välillisen julkishallinnon alueelle, koska sille on lailla annettu hoidettavaksi julkisia hallintotehtäviä, joista osa sisältää myös julkisen vallan käyttämistä. Organisaation eri tasot ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, jotka ovat lailla perustettu hoitamaan erityisiä tehtäviä. Käyn seuraavaksi läpi lyhyesti organisaation eri tasot, niiden lakisäätteiset tehtävät sekä järjestäytymisen. Organisaation toiminnan ja tehtävien hahmottaminen on tärkeää, jotta voidaan ymmärtää paremmin tutkimuskysymysten käsittelyn yhteydessä käsiteltävät asiat.

3.2 Metsästäjäorganisaation historia ja perustaminen

Nykykuotoinen metsästäjäorganisaatio perustuu pitkälti vuoden 1963 metsästyslain mukaiseen jakoon. Tuolloin perustettiin maahamme ensimmäinen lakisäätäinen

⁸³ Metsästäjien keskusjärjestö 2005: 313.

⁸⁴ ks. Metsästäjäorganisaation ohjesääntö 2/2005.

metsästykseen ja riistanhoitoon erikoistunut organisaatio, jolle uskottiin metsästykseen liittyvät julkiset hallintotehtävät. Valtioneuvosto asetti metsästyslakikomitean laatimaan ehdotusta uudeksi metsästyslaiksi vuonna 1952. Komitea sai työnsä päätökseen keväällä 1959 ja jätti mietintönsä valtioneuvostolle.⁸⁵ Metsästyslakikomitean mietinnön (KM 1959:10 s. 10) mukaan suomeen tulisi perustaa metsästäjien omatoimisuuteen perustuva keskusjärjestö, jolle uskottaisiin eräitä valtiolle kuuluvia hallintotehtäviä. Näin valtion viranomaiselle jäisi tehtäväksi lähinnä valvoa lain noudattamista.

Järjestön perustamisella haluttiin saada metsästys ja riistanhoito järjestetyksi sellaisin säännöksin, että riistakannan säilyminen ja metsästyksen harjoittamisen mahdollisuus voitaisiin turvata. Hallitus antoi eduskunnalle esityksensä⁸⁶ uudeksi metsästyslaiksi vuonna 1960. Tämän esityksen pohjalta astui voimaan uusi metsästyslaki 1.7.1962⁸⁷. Tuolloin lain voimaantulo merkitsi sitä, että piti perustaa kokonaan uusi järjestö aikaisemmin olleiden vapaaehtoisten metsästäjäjärjestöjen tilalle. Näin syntyi metsästys- ja riistanhoitoasioita hoitava Metsästäjien keskusjärjestö ja riistanhoitopiirit. Samalla määrättiin järjestölle ja riistanhoitopiireille väliaikainen hallitus, jotta voitiin aloittaa laissa määrättyjen tehtävien suorittaminen.⁸⁸

3.3 Metsästäjäorganisaation säännöspohja

Metsästäjäorganisaation järjestäytyminen pohjautuu nykypäivänakin pitkälti vuoden 1963 mukaiseen jaotteluun. Lakia on uudistettu useaan otteeseen vuosien saatossa ja pieniä muutoksia on tehty myös metsästäjäorganisaatiota koskeviin säännöksiin, muun muassa toimivaltuuksia ja tehtäviä on uudistettu ja alun perin riistanhoitopiirit olivat osa metsästäjien keskusjärjestöä.

Koko metsästäjäorganisaation toiminta pohjautuu metsästyslakiin (615/1993) ja metsästysasetukseen (666/1993) sekä lakiin riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta

⁸⁵ Valtonen 1987: 33–34.

⁸⁶ HE 10/1960 vp.

⁸⁷ Valtonen 1987: 33–34.

⁸⁸ Valtonen 1987: 33–35.

(616/1993). Näissä säännöksissä on lueteltu tehtävät, toimialueet ja järjestäytymistä koskevat asiat. Organisaation toiminnasta ja tehtävistä on säännelty tarkemmin metsästysasetuksella ja Metsästäjäorganisaation ohjesäännössä⁸⁹, jonka valmistelee MKJ ja sen hyväksyy maa- ja metsätalousministeriö. Hallituksen esityksen mukaan ohjesäännös vastaa voimassa olevaa lakia⁹⁰. Metsästäjäorganisaation ohjesäännön 1 § 2 momentissa mainitaan lisäksi, että sen lisäksi mitä on säädetty metsästyslaissa, metsästysasetuksessa sekä laissa riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta, noudatetaan metsästäjäorganisaatiossa ohjesäännön määräyksiä⁹¹.

3.4 Metsästäjien keskusjärjestö

Metsästäjäorganisaation ylin toimielin on Metsästäjien keskusjärjestö (MKJ). Sen tehtävistä on säädetty metsästyslain 9 luvussa. MKJ:n käytännön toimintaa hoidetaan Itäsalmissa keskustoimistolla, jossa työskentelee tällä hetkellä 19 henkilöä. Lisäksi Laitialassa on MKJ:n riistanhoidon kokeiluun ja koulutuksiin tarkoitettu toimintakeskus, jossa työskentelee vakituisesti 2 henkilöä.

MKJ on metsästäjien omatoimisuuteen perustuva lakisääteinen järjestö, joka toimii metsästyksen edunvalvojana. Suomessa on noin 300 000 metsästäjää, joiden harrastusmahdollisuuksia ja harrastuksen jatkuvuuden turvaamista varten järjestö on perustettu⁹². Tässä luvussa käydään läpi järjestön toimintaa ja tehtäviä, joita sille on annettu hoidettavaksi metsästyslainsäädännöllä.

3.4.1 Metsästäjien keskusjärjestö metsästyslainsäädännössä

Vuoden 1993 metsästyslain 9 luvussa määritellään metsästyksen sekä riistanhoidon viranomaiset ja niiden yhteistyötoiminta. Sen pykälissä 56–59 määräytyy nykyisen

⁸⁹ Metsästäjäorganisaation ohjesääntö 2/2005.

⁹⁰ HE 300/1992 vp.

⁹¹ Metsästäjäorganisaation ohjesääntö 5/2008.

⁹² Lunna 2007: 33.

Metsästäjain keskusjärjestön toiminta, tehtävät, hallitus ja sen jäsenten valinta, sekä edustajakokous ja toiminnanjohtaja.

Metsästäjain keskusjärjestön toiminta perustuu metsästyslain mukaan metsästäjien omatoimisuuteen, mutta sille on kyseissä laissa määrätty lakisääteisiä tehtäviä, jotka sen tulee hoitaa. Näiden julkisten tehtävien lisäksi keskusjärjestöllä on paljon muita yksityisoikeudellisia tehtäviä ja toimintaa, joita se hoitaa ja joissa se on mukana.

Ylintä toimivaltaa, eli johtoa ja valvontaa, käyttää metsästys- ja riistanhoitoasioissa maa- ja metsätalousministeriö, jonka valvonnan ja ohjauksen alaisena myös Metsästäjain keskusjärjestö toimii. Ministeriöllä on oikeudet keskusjärjestön hallituksen jäsenen nimeämiseen ja johtosäännön hyväksymiseen.

Metsästäjain keskusjärjestölle on laeissa määrätty tehtäviä, jotka sen tulee suorittaa. Tässä yhteydessä käydään lyhyesti läpi sen lakisääteiset tehtävät, ottaen huomioon vain keskeisimmät asiat. Tehtävistä käydään läpi ne, jotka tulevat suoraan esiin metsästyksen liittyvästä lainsäädännöstä. Keskusjärjestölle on osoitettu tehtäviä metsästyslaissa, metsästysasetuksessa sekä laissa riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta. Lisäksi tarkempia määräyksiä tehtävistä on metsästäjäorganisaation ohjesäännössä. Seuraavaksi käyn läpi lyhyesti eri tehtävät sen mukaan, missä niistä on määrätty.

Metsästyslain mukaan keskusjärjestön tehtävänä on:

- 1) Kehittää metsästystä ja riistanhoitoa, sekä suorittaa riistanhoidon kokeilua;

ML 57 § määrittelee Metsästäjain keskusjärjestön lakisääteiset tehtävät. Ensimmäinen näistä tehtävistä velvoittaa keskusjärjestön kehittämään riistanhoitoa ja metsästystä, sekä suorittamaan riistanhoidon kokeiluja. Tämä tarkoittaa sitä, että Metsästäjain keskusjärjestön on huolehdittava siitä, että riistaa metsästetään kestävästä käytön periaatteen mukaisesti. Kestävästä käytön periaate on sisällytetty myös metsästyslakiin.

Kyseinen periaate on metsästyslain 3 luvussa, jonka 20 § kuuluu kokonaisuudessaan näin:

”Metsästystä on harjoitettava kestävän käytön periaatteiden mukaisesti ja siten, että riistaeläinkannat eivät vaarannu, luontoa ei tarpeettomasti vahingoiteta, riistakantaa ei vaaranneta eikä eläimille tuoteta tarpeetonta kärsimystä.

Riistaeläinkantojen tuoton jatkuvuus on pyrittävä turvaamaan tarkoituksenmukaisella riistanhoidolla.

Metsästys ei saa aiheuttaa vaaraa tai vahinkoa ihmiselle tai toisen omaisuudelle.”

Tällä säännöksellä turvataan lajien säilyminen elinvoimaisena. Metsästäjain keskusjärjestön yksi iso tehtävä onkin seurata eri eläinlajien kantojen kehitystä ja siltä pohjalta olla mukana metsästäystä ja rauhoituksia koskevia säännöksiä annettaessa. Kestävän käytön periaate on ympäristöoikeuden alalla tunnettu käsite, joka liittyy vahvasti luonnonvarataloudelliseen sääntelyyn. Periaate yhdistetään uusiutuvien luonnonvarojen käyttöön. Periaate ilmenee metsästyslain lisäksi esimerkiksi kalastuslaissa (286/1982) ja metsälaissa (1093/1996).⁹³

Riistanhoidon kehittämällä turvataan lajeille suotuisat elinympäristöt tulevaisuutta silmällä pitäen ja parannetaan jo olemassa olevia elinalueita ennallistamalla. Riistanhoitotyön lopullisena tavoitteena pitäisi olla alueen kokonaisvaltainen hoitotyö, niin että toimenpiteet ulottuisivat yksittäisen eläimen huolenpidosta aina jonkin tietyn alueen riistaeläimiä koskevaksi elinolosuhteiden parantamiseksi.⁹⁴ Riistanhoitotyö on myös määritelty metsästyslaissa ja sen 1 luvun 3§ määrittely kuuluu näin:

”Riistanhoidolla tarkoitetaan toimintaa, jonka tarkoituksena on riistaeläinkantoja säätelemällä, riistaeläinten elinolosuhteet turvaamalla tai niitä parantamalla taikka muulla tavalla lisätä, säilyttää tai parantaa riistaeläinkantaa ja eri eläinkantojen välistä tasapainoa.”

Hoitotyö on jaettu kahteen eri osaan. Ensimmäinen on pitkävaikutteiset toimenpiteet, jotka vaikuttavat laji- ja ympäristötasolla vuosia tai jopa vuosikymmeniä. Pitkävaikutteista hoitotyötä on esimerkiksi lintukosteikkojen perustaminen, jota varten

⁹³ Kuusiniemi y.m. 2001: 82.

⁹⁴ Metsästäjain keskusjärjestö 2005: 110.

MKJ ja riistanhoitopiirit kartoittivat valtakunnalliset lintukosteikot, jotka kaipaavat kunnostamista. Tarkoitus olisi käynnistää valtakunnallinen kosteikkojen hoitoprojekti, jolle on haettu EU:n komission Life+ rahoitusta⁹⁵. Toinen osa on lyhytvaikutteista riistanhoitotyötä, eli silloin pyritään auttamaan jotain tiettyä lajia jonkin tietyn vaikean kauden yli. Tällainen lyhyt toiminta on usein enemmän metsästäjäkeskeistä, eli esimerkiksi yksittäisen metsästäjän toteuttama ruokinta riistaeläimelle. Lyhytvaikutteisiin riistanhoitomenetelmiin voidaan lukea myös itse metsästysjärjestelyt⁹⁶. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että jollakin tietyllä alueella voidaan rajoittaa jonkun riistalajin metsästystä riistakannan säilymisen turvaamiseksi.

Riistanhoitotyöhän MKJ osallistuu lähinnä valmistelevana elimenä ja valtakunnallisten hoitosuunnitelmien laatijana. Näiden lisäksi MKJ vastaa EU:n direktiivien edellyttämien raporttien laatimisesta. Käytännön riistanhoitotoimenpiteet jäävätkin metsästäjien vastuulle.

2) Edistää metsästystä ja riistanhoitoa koskevaa koulutusta ja neuvontaa;

Toinen keskeinen lakisääteinen tehtävä on edistää metsästystä ja riistanhoitoa koskevaa koulutusta ja neuvontaa. Iso osa Metsästäjien keskusjärjestön toiminnasta on koulutus- ja neuvontatyötä, jota se tarjoaa monipuolisesti. Metsästäjien keskusjärjestö mieltää itsensä koulutus-, neuvonta- ja valistusjärjestöksi. Sen tavoitteena on kouluttaa henkilöstöä metsästäjäorganisaatioon, sekä lisätä tietoutta riistataloudesta ja metsästyksestä metsästäjien ja muiden ihmisten kesken⁹⁷. Lisäksi metsästäjien keskusjärjestön Laitialan toimintakeskuksella järjestetään koulutuksia, informaatiotapahtumia, kursseja ja riistamestarin erikoisammattitutkintoja.⁹⁸

Neuvontaa ja valistusta Metsästäjien keskusjärjestö toteuttaa pitkälti Metsästäjä-lehden kautta. Lehti ilmestyy molemmilla kotimaisilla kielillä kaikille, jotka ovat maksaneet vuosittaisen riistanhoitomaksun. Lehti antaa monipuolista tietoa ja opastusta

⁹⁵ Metsästäjien keskusjärjestön tiedote 2009.

⁹⁶ Metsästäjien keskusjärjestö 2005: 110.

⁹⁷ em.s. 18.

⁹⁸ Metsästäjien keskusjärjestön esite.

metsästyksestä, riistanhoidosta ja ajankohtaisista aiheista kuten lakimuutoksista ja uusista rauhoituksista.⁹⁹ Lisäksi keskusjärjestö tuottaa erilaisia oppaita, esimerkiksi metsästäjäututkinnon kirjallisuutena käytettävän Metsästäjän Oppaan.

3) Ohjaa ja valvoo riistanhoitopiirien toimintaa;

Suomi on jaettu 15 riistanhoitopiiriin, joiden toiminta-alueet on määritelty metsästysasetuksen (MetsästysA 666/1993) 33§:ssä. Toiminta-alue jako on samansuuntainen kuin maakuntajako. Riistanhoitopiirien toiminnan johtamisesta vastaa riistapäällikkö. Piireillä on toimistot, joissa työskentelee lisäksi riistanhoidon neuvoja ja toimistos sihteeri¹⁰⁰. Riistanhoitopiireille on määrätty MetsästysL 63 §:ssä omat tehtävät.

Metsästäjän keskusjärjestön tehtävänä on MetsästysL 57 §:n mukaan valvoa ja ohjata näiden riistanhoitopiirien toimintaa. Aiemmin riistanhoitopiirit olivat osa Metsästäjän keskusjärjestöä, mutta nykyisin ne toimivat itsenäisinä, mutta kuitenkin Metsästäjän keskusjärjestön ohjauksen ja valvonnan alaisina.

Hallituksen esityksessä mainitaan ohjauksesta ja valvonnasta siten, että Riistanhoitopiirit ovat keskusjärjestön ohjauksen ja valvonnan alaisina, mutta kuitenkin itsenäisesti oikeustoimikelpoisia. Kyse ei ole alistussuhteesta, vaan MKJ:n oikeudesta ohjaukseen ja valvontaan¹⁰¹.

4) Suorittaa maa- ja metsätalousministeriön sille määräämät tehtävät;

Suomessa metsästyksen ja riistanhoidon ylin valvova elin on maa- ja metsätalousministeriö, jonka ohjauksen ja valvonnan alaisena Metsästäjän keskusjärjestö toimii. Keskusjärjestöllä voi olla siten ministeriön määräämiä tehtäviä, jotka sen tulee hoitaa.

⁹⁹ Metsästäjän keskusjärjestön esite.

¹⁰⁰ Metsästäjän keskusjärjestö 2005: 314.

¹⁰¹ HE 300/1992.

5) Käsittelee muut sille lain mukaan kuuluvat asiat;

Tehtävänä on myös käsitellä muut Metsästäjien keskusjärjestölle lain mukaan kuuluvat tehtävät. ML 57 §:ssä ilmeneviin muihin asioihin lukeutuu ohjesäännön valmistelemisen. Lain 68§ määrää metsästäjien keskusjärjestön valmistelemaan keskusjärjestöä, riistanhoitopiirejä ja riistanhoitoyhdistyksiä koskevan ohjesäännön, jonka vahvistaa maa- ja metsätalousministeriö.

Näihin tehtäviin lukeutuu myös MKJ:lle muilla laeilla ja asetuksilla osoitetut tehtävät, joista on tarkemmin seuraavaksi.

Metsästysasetuksen määrittämät tehtävät:

Metsästysasetuksessa (MetsästysA 666/1993) on säännelty tehtäviä Metsästäjien keskusjärjestölle. Sen mukaan keskusjärjestön on huolehdittava metsästäjien ryhmävakuutuksen voimassa pitämisestä. Asetuksen mukaan keskusjärjestön on myös toimitettava maa- ja metsätalousministeriölle talousarvio ja toimintasuunnitelma määrärahojen myöntämistä varten.

Laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta:

Metsästäjärekisterin ylläpito kuuluu myös keskusjärjestön toimialaan. Laissa on tarkemmin säännelty rekisterin pitämisestä ja tietojen luovuttamisesta (Laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta 616/1993). Rekisteriä käytetään metsästäjien ryhmävakuutuksen ylläpitämiseen ja sieltä otetaan tiedot riistanhoitomaksun lähettämistä varten.

3.4.2 Metsästäjien keskusjärjestön hallitus, toiminnanjohtaja ja edustajakokous

ML 9 luvussa käsitellään Metsästäjien keskusjärjestön hallitukseen, toiminnanjohtajaan ja edustajakokoukseen liittyvät asiat. Lain mukaan keskusjärjestön päätösvaltaa käyttää edustajakokous, johon kuuluu jäsenenä kustakin riistanhoitopiiristä enintään kolme

edustajaa. Edustajakokous hyväksyy esimerkiksi keskusjärjestön varainhoitokertomuksen ja tilinpäätöksen ja sen tehtäväksi on uskottu kaikki tärkeimmät asiat ja toiminnan yleiset suuntaviivat¹⁰².

Hallituksen tehtävänä on ML 59 § mukaan valmistella edustajakokouksen päätökset ja päätösten täytäntöönpano. Lisäksi se hoitaa järjestön muita käytännön asioita ja käyttää keskusjärjestön puhevaltaa tuomioistuimissa, sekä toimii muutenkin järjestön edustajana. Hallituksen jäsenten valinnasta on säännelty tarkemmin metsästyslaissa, mutta siihen ei ole syytä keskittyä tässä yhteydessä.

Metsästäjain keskusjärjestöllä on toiminnanjohtaja, jonka ottamisesta ja erottamisesta vastaa hallitus. Toiminnanjohtajasta on säädetty ML 59 §:ssä. Toiminnanjohtaja vastaa keskustoimiston toiminnan johtamisesta ja keskustoimisto puolestaan hoitaa Metsästäjain keskusjärjestön käytännön toimintaa¹⁰³.

3.5 Riistanhoitopiirit

Riistanhoitopiirit toimivat alueittain ja niitä on Suomessa kaikkiaan 15. Riistanhoitopiirien jako vastaa suunnilleen vanhaa läänijakoa. Piirien toiminta-alueet ovat määritelty metsästysasetuksen 33 §:ssä. Piireillä on omat lakisääteiset tehtävät ja ne toimivat Metsästäjain keskusjärjestön alaisuudessa sekä maa- ja metsätalousministeriön tulosohjauksen alaisena.

Riistanhoitopiirin toimintaa johtaa riistapäällikkö, jonka lisäksi piirillä on riistanhoidonneuvoja ja toimistosihteerit¹⁰⁴.

¹⁰² Metsästäjain keskusjärjestö 2005: 314.

¹⁰³ emt. s. 314.

¹⁰⁴ emt. s. 314.

3.5.1 Riistanhoitopiirit metsästyslainsäädännön mukaan

Myös riistanhoitopiirien tehtävät ja toiminta on säännelty metsästyslaissa. Metsästyslain 9 luvun 60–62 §:ssä on mainittu riistanhoitopiirien tehtävät ja toiminta-alueet. Lain mukaan Riistanhoitopiirit toimivat MKJ:n alaisuudessa. Riistanhoitopiirit ovat alueensa pyyntiluvusta vastaavia viranomaisia¹⁰⁵. Tarkemmin tehtävistä on säädetty metsästysasetuksella.

Metsästyslainsäädännön mukaan riistanhoitopiirien tehtävänä on:

1) suorittaa metsästystä ja riistanhoitoa koskevaa koulutusta ja neuvontaa;

Metsästyslain 60 §:ssä ensimmäiseksi tehtäväksi on määrätty koulutus ja neuvontatehtäviä. Näiden tehtävien toteuttamiseksi riistanhoitopiirit kouluttavat ammunnanvalvojat sekä metsästäjäutukintojen vastaanottajat riistanhoitoyhdistyksille. Riistanhoitopiiri vastaa myös alueensa riistanhoitoyhdistysten metsästyksenvarojen kouluttamisesta. Lisäksi piirit antavat neuvontaa lupa asioissa ja vastaavat omalta osaltaan mahdollisesti metsästäjäutukintojen järjestämisestä, vaikkakin päävastuu niistä on riistanhoitoyhdistyksillä.

2) edistää ja avustaa riistanhoitoa;

Koko metsästäjäorganisaatiota ohjaa kestävä käytön periaate, joka velvoittaa kaikkia organisaation tasoja edistämään riistan hyvinvointia ja lajien säilymistä alueellaan. Riistanhoitopiirit osallistuvat riistanhoidollisiin toimenpiteisiin ja edistävät siten lajiston elinvoimaisuuden säilymistä.¹⁰⁶

3) ohjata ja valvoa riistanhoitoyhdistysten toimintaa;

Laissa on mainittu, että riistanhoitopiirien tulee ohjata ja valvoa riistanhoitoyhdistysten toimintaa. Mitä tämä sitten tarkemmin ottaen tarkoittaa, siihen ei ole olemassa täsmällistä määritelmää. Lähinnä riistanhoitoyhdistykset valvovat, että toiminta-alueen riistanhoitoyhdistyksissä järjestetään metsästäjäutukintoja ja ampumakoikeita riittävästi.

¹⁰⁵ Riistanhoitopiirin esite.

¹⁰⁶ Ks. tarkemmin riistanhoidosta luvusta 3.4.1.

Tämän lisäksi piirit pitävät huolen, että riistanhoitoyhdistykset osallistuvat riittävästi hirvieläinten ja suurpetojen vahinkojen vahinkokatselmuksiin¹⁰⁷.

4) suorittaa maa- ja metsätalousministeriön ja Metsästäjien keskusjärjestön määräämät tehtävät;

Metsästäjien keskusjärjestö sekä maa- ja metsätalousministeriö voivat määrätä riistanhoitopiireille myös muita tehtäviä, jotka eivät suoraan lainsäädännöstä ilmene.

5) suorittaa muut sille säädetyt tehtävät;

Muita tehtäviä on säädetty esimerkiksi metsästysasetuksella. Asetuksen mukaan riistanhoitopiirien tehtäviin kuuluu pyyntilupien, poikkeuslupien, erikoislupien ja muiden lupien myöntäminen sekä rauhoitukset. Merkittävän osan riistanhoitopiirien tehtävistä muodostaakin erilaiset lupatehtävät. Näiden tehtävien sisällöstä on tarkemmin myöhemmin, kun käsitellään riistanhoitopiirien julkisia hallintotehtäviä ja julkisen vallan käyttöä¹⁰⁸.

3.5.2 Riistanhoitopiirien hallitus, riistapäällikkö ja riistanhoitopiirien kokous

Metsästyslain mukaan riistanhoitopiirin ylintä päätösvaltaa käyttää riistanhoitopiirin kokous, johon kukin piirin alueen riistanhoitoyhdistyksistä voi nimetä yhden edustajan. Kullakin edustajalla on kokouksessa käytettävissä yksi ääni. Kokouksen puheenjohtaja valitaan kokouksessa keskuudestaan.

Riistanhoitopiirillä on hallitus, jonka tehtävänä on piirin kokouksen päätösten valmistelu ja täytäntöönpano. Lisäksi se hoitaa piirin käytännön asioita. Hallituksen tehtävänä on käyttää puhevaltaa tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä muutenkin edustaa piiriä. Riistanhoitopiirin kokouksessa valitaan hallituksen jäsenet sekä heidän varajäsenet. Hallitukseen valitaan vähintään neljä ja enintään seitsemän henkilöä riistanhoitoyhdistysten asettamista ehdokkaista. Ensin valitaan hallituksen

¹⁰⁷ Maa- ja metsätalousministeriön tulostavoitteet Metsästäjien keskusjärjestölle ja Riistanhoitopiireille vuodeksi 2009. Dnro 809/031/2009.

¹⁰⁸ Ks. tarkemmin luvusta 4 ss. 47.

puheenjohtaja ja hänen varajäsen, näiden jälkeen loput hallituksen jäsenet ja varajäsenet. Hallituksen toimikausi on kolme vuotta. Hallituksen kokous on päätösvaltainen kun kokouksessa on puheenjohtajan lisäksi paikalla vähintään puolet hallituksen jäsenistä. Lisäksi riistanhoitopiirillä on riistapäällikkö, jonka ottamisesta ja erottamisesta vastaa hallitus. Riistapäällikön tehtäviä on tarkennettu ohjesäännön 18 §:ssä, jonka mukaan riistapäällikkö johtaa hallituksen alaisena piirin toimintaa, valmistelee ja esittelee hallituksen kokouksissa käsiteltävät asiat, huolehtii että piirille kuuluvat asiat tulevat käsitellyksi, panee toimeen hallituksen tekemät päätökset, huolehtii että piirin toimihenkilöt suorittavat tehtävänsä ja päättää niistä asioista jotka eivät kuulu piirin kokoukselle tai hallitukselle. Riistapäällikkö toimii myös ohjesäännön 19 §:n mukaan piirin nimen kirjoittajana ja 20 §:n mukaan laskujen hyväksyjänä.

3.6 Riistanhoitoyhdistykset

Riistanhoitoyhdistykset toimivat yleensä kuntatasolla, mutta joillakin alueilla on myös olemassa kuntien yhteisiä riistanhoitoyhdistyksiä. Maassamme on tällä hetkellä 298 riistanhoitoyhdistystä, jotka toimivat riistanhoitopiirien alaisena. Lain mukaan toiminta-alueena on kunta, mutta maa- ja metsätalousministeriö voi määrätä toisin, jos tämä on paikkakunnan olojen vuoksi tarkoituksenmukaista.

3.6.1 Riistanhoitoyhdistys metsästyslainsäädännön mukaan

Metsästyslain 9 luvussa on lueteltu riistanhoitoyhdistysten tehtävät ja muut niiden toimintaan liittyvät asiat. Lisäksi tehtäviä osoittaa metsästysasetus ja laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta.

Riistanhoitoyhdistysten tehtävänä on:

- 1) Suorittaa metsästystä ja riistanhoitoa koskevaa koulutusta ja neuvontaa;

Näihin tehtäviin lukeutuu esimerkiksi metsästäjäutukinnon ja ampumakokeiden järjestäminen sekä niihin liittyvä koulutus. Lisäksi yhdistykset harjoittavat muun muassa valistustoimintaa paikallisissa kouluissa.

Laissa riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta määrätään metsästäjäutukintojen järjestäminen riistanhoitopiireille ja riistanhoitoyhdistyksille. Käytännössä kaikki tutkinnot järjestää riistanhoitoyhdistys, vaikkakin piireillä on myös mahdollisuus niiden järjestämiseen.

2) edistää riistanhoitoa;

Riistanhoitoyhdistykset tekevät alueillaan paljon riistanhoitotyötä ja osallistuvat riistakantojen laskentaan. Ehkä merkittävimmät riistanhoidolliset toimenpiteet tulevat riistanhoitoyhdistyksiltä ja niiden alueiden metsästyseuroilta sekä yksittäisiltä metsästäjiltä. Riistanhoidon edistämisessä riistanhoitoyhdistyksillä on kuitenkin merkittävä rooli, koska toimivat lähimpänä käytännön toimintaa.

3) suorittaa metsästyksen valvontaa;

Riistanhoitoyhdistykset suorittavat yhteistyössä valvontaviranomaisten kanssa metsästyksen valvontaan toiminta-alueellaan. Riistanhoitoyhdistys myös vastaa oman alueensa metsästyksen vartijoiden kouluttamisesta ja asettamisesta. Koulutuksen kuitenkin järjestää riistanhoitopiiri. Metsästyksen vartijat ovat vakuutuksen antaneita henkilöitä, jotka hoitavat julkista tehtävää. Metsästyksen valvonnasta on maininta ML 88 §:ssä. Valvontaa harjoittaa valtion viranomaisten lisäksi riistanhoitoyhdistysten asettamat riistanvartijat. Riistanvartijan toiminnasta kerrotaan tarkemmin jäljempänä, kun keskitytään syvällisemmin julkisiin hallintotehtäviin luvussa 4.3.

4) Suorittaa muut sille säädetyt tai maa- ja metsätalousministeriön tai riistanhoitopiirien määräämät tehtävät;

Koska riistanhoitoyhdistykset toimivat ministeriön ja piirien alaisena, on niillä oikeus määrätä yhdistyksille myös muita tehtäviä hoidettavaksi lakisääteisten tehtävien lisäksi.

3.6.2 Riistanhoitoyhdistyksen jäsenyys, kokoukset, hallitus ja toiminnanjohtaja

Kaikki kuluvana vuonna riistanhoitomaksun maksaneet henkilöt ovat automaattisesti jonkin riistanhoitoyhdistyksen jäseniä. Jäsenyydestä säädetään ML 64 §:ssä. Yleensä jäsenyys määräytyy kotipaikan perusteella, mutta henkilö voi myös liittyä sellaisen alueen riistanhoitoyhdistykseen, jossa hänellä on voimassa oleva metsästysoikeus. Henkilö voi olla vain yhden yhdistyksen jäsen kerrallaan tai mahdollisesti voi olla kuulumatta mihinkään riistanhoitoyhdistykseen. Aikaisemmin voimassa oli riistanhoitoyhdistyksen pakko jäsenyys, mutta koska se rikkoo yhdistymisvapautta, tästä luovuttiin. Jäsenyys lakkaa, jos riistanhoitomaksu jätetään suorittamatta.

Riistanhoitoyhdistyksen jäsenyys määräytyy käytännössä jo silloin, kun uusi metsästäjä on suorittanut metsästäjäututkinnon. Tutkinnon vastaanottaja kysyy uudelta metsästäjältä, mihin riistanhoitoyhdistykseen hän haluaa liittyä ja tieto ilmoitetaan metsästäjärekisteriin. Ellei uusi metsästäjä muuta ilmoita, hänet merkitään yleensä asuinpaikkansa riistanhoitoyhdistyksen jäseneksi. Uuden metsästäjän kannattaa liittyä sen riistanhoitoyhdistyksen jäseneksi, jonka alueella hänellä on metsästysoikeus, esimerkiksi metsästysseuran jäsenyys tai jonka alueella hän tietää tulevansa pääsääntöisesti metsästämään. Näin hänelle tarjoutuu mahdollisuus vaikuttaa metsästysaluettaan koskeviin asioihin riistanhoitoyhdistyksen kokouksessa.

Riistanhoitoyhdistyksen päätösvaltaa käyttää riistanhoitoyhdistyksen kokous. Kokouksesta käytetään myös nimitystä yleinen kokous. Kokouksessa kullakin riistanhoitoyhdistyksen jäsenellä on yksi ääni ja jäsen voi valtuuttaa toisen henkilön edustamaan itseään kokouksessa. Kukaan ei kuitenkaan lain mukaan voi edustaa useampaa kuin viittä poissa olevaa jäsentä. Kokouksen puheenjohtaja valitaan osallistujien keskuudesta.

Riistanhoitoyhdistyksellä on hallitus, jonka tehtävänä on yhdistyksen kokouksen päätösten valmistelu ja täytäntöönpano sekä yhdistyksen käytännön asioiden hoitaminen. Hallitus käyttää yhdistyksen puhevaltaa tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä edustaa muutoinkin yhdistystä.

Riistanhoitoyhdistyksen kokous valitsee riistanhoitoyhdistyksen jäsenistä hallitukseen vähintään viisi ja enintään kahdeksan jäsentä, sekä jokaiselle jäsenelle henkilökohtaisen varajäsenen. Riistanhoitoyhdistyksen kokous valitsee ensin hallituksen puheenjohtajan ja hänen varajäsenensä ja sitten muut hallituksen jäsenet ja varajäsenet. Metsästyslain 8 §:ssä tarkoitetuilla alueilla hallitukseen kuuluu lisäksi Metsähallituksen määräämä jäsen, jolla on Metsähallituksen määräämä henkilökohtainen varajäsen¹⁰⁹. Hallitus valitsee varapuheenjohtajan niiden hallituksen jäsenten keskuudesta, jotka on valittu riistanhoitoyhdistyksen jäsenten asettamista ehdokkaista.

Hallituksen toimikausi on metsästyslain 66 §:n mukaan kolme vuotta. Jos hallituksen jäsen tai jäsenen henkilökohtainen varajäsen eroaa tai pysyvästi estyy tehtävänsä hoitamisesta, hänen tilalleen valitaan uusi jäsen tai henkilökohtainen varajäsen jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Hallitus on päätösvaltainen, kun kokouksessa on puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan lisäksi läsnä vähintään puolet muista hallituksen jäsenistä.

Riistanhoitoyhdistyksellä on toiminnanohjaaja, jonka ottaa ja erottaa riistanhoitoyhdistyksen hallitus. Toiminnanohjaajan toimi on osapäiväinen, vaikkakin työmäärä voi isompien yhdistysten osalta nousta hyvinkin suureksi. Toiminnanohjaajan tehtävänä on hoitaa johtokunnan kokousten valmistelu, esittelyt ja päätösten vaatimat toimenpiteet, sekä metsästäjärekisteriin ja metsästyskorttiin liittyvät asiat¹¹⁰.

¹⁰⁹ Ks. tarkemmin metsästyslaki 615/1993 8 §, jossa mainitaan kuntalaisen oikeudesta metsästää valtion mailla.

¹¹⁰ Metsästäjien keskusjärjestö 2008: 315.

4 METSÄSTÄJÄORGANISAATIO JULKISOIKEUDELLISENA TOIMIJANA

4.1 Organisaation sijoittuminen julkisoikeuden alalle

Metsästäjäorganisaatio on selkeästi julkisoikeudellinen organisaatio. Koko organisaatio sijoittuu välillisen julkishallinnon alueelle ja sen eri tasoille on annettu laeilla hoidettavaksi julkisia hallintotehtäviä. Tehtävien määrä ja luonne vaihtelee organisaation eri tasoilla osittain paljonkin. Metsästäjäin keskusjärjestö, Riistanhoitopiirit ja Riistanhoitoyhdistykset ovat julkisoikeudellisia yhdistyksiä, jotka ovat perustettu lailla hoitamaan metsästyksen ja riistanhoitoon liittyviä viranomaistoimintaa täydentäviä tehtäviä. Seuraavassa käyn läpi eri tasoille annetut julkiset hallintotehtävät, sekä koetan eritellä, miltä osin tehtävät mahdollisesti sisältävät myös julkisen vallan käyttöä.

4.1 Metsästäjäin keskusjärjestön julkiset hallintotehtävät ja julkisen vallan käyttö

Metsästäjäin keskusjärjestölle on laeissa määrätty useita tehtäviä hoidettavaksi. Kuitenkin vain pieni osa tehtävistä on sellaisia, joita voidaan pitää julkisina hallintotehtävinä tai jotka sisältäisivät julkisen vallan käyttöä. Käyn tässä yhteydessä läpi ne tehtävät, jotka katson olevan perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä. Samalla on tarkoitus valottaa, miltä osin tehtävissä käytetään julkista valtaa. Eri tehtävät ilmenevät suoraan metsästyslaista, metsästysasetuksesta sekä riistanhoitomaksua ja pyyntilupamaksuja koskevasta laista.

1) Riistanhoitomaksujen kerääminen valtiolle;

Metsästäjäin keskusjärjestön tehtävänä on lain mukaan kerätä vuosittain metsästyskortin suorittaneilta riistanhoitomaksu. Maksun määrän on asettanut valtioneuvosto ja sen enimmäismääräksi on asetettu 50 euroa. Maksuista on säännelty tarkemmin omassa laissa (Laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupa maksuista 616/1993). Tällä hetkellä maksun suuruus on valtioneuvoston asetuksen 823/2001 mukaisesti 28 euroa.

Harrastaakseen metsästystä tulee olla suoritettuna metsästäjätutkinto ja vuosittainen riistanhoitomaksu. Maksun maksettuaan metsästäjä on myös vakuutettu metsästäjien ryhmävakuutuksella, joka korvaa metsästystilanteissa sattuneita vahinkoja. Mikäli metsästäjä jättää viitenä vuotena peräkkäin riistanhoitomaksun maksamatta, menettää hän metsästysoikeutensa ja joutuu suorittamaan metsästäjätutkinnon uudelleen. Tämä tulee ilmi laista hieman toisin sanoin. Laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta mainitsee 2 §:n 2 momentissa, että metsästäjätutkintoa ei tarvitse suorittaa henkilön, joka on kuluva metsästysvuotta edeltäneeltä viideltä metsästysvuodelta maksanut riistanhoitomaksun. Tästä lain kohdasta on johdettavissa, että mikäli maksu jää suorittamatta viitenä vuotena peräkkäin, tulee tutkinto suorittaa uudelleen.

Riistanhoitomaksu on hallituksen esityksen mukaan luonteeltaan veroluontoinen maksu, jonka jokainen metsästäjä joutuu maksamaan, mikäli aikoo harrastaa metsästystä¹¹¹. Toisen hallituksen esityksen mukaan riistanhoitomaksu ei ole vastike valtion viranomaisen virkatoimesta tai toimituskirjasta eikä valtion yleisen laitoksen käyttämisestä, minkä vuoksi sitä on pidettävä valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan veron luonteisena maksuna. Maksun suuruutta ei ole säädetty myöskään suoraan laissa, vaan se riippuu valtioneuvoston päätöksestä. Näin ollen kysymyksessä on itse asiassa veron suuruudesta määrääminen lain tasoa alempana. Tällaisen menettelyn mahdollistava säännös edellyttää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista käsittelyä¹¹².

Metsästäjain keskusjärjestön keräämät riistahoitomaksut menevät kokonaisuudessaan valtiolle. Valtio maksaa kuitenkin metsästäjain keskusjärjestölle, riistanhoitopiireille ja riistanhoito yhdistyksille samansuuruisen valtion avun, kuin riistanhoitomaksuista on kertynyt. Nämä varat myöntää maa- ja metsätalousministeriö ja ne menevät pääosin kattamaan henkilöstökuluja ja riistanhoitotoimenpiteistä aiheutuvia kuluja sekä metsästäjien ryhmävakuutuksiin. Koko valtion maksama avustus jaetaan näiden kolmen metsästäjäorganisaation kesken. Tarkemmin varojen käytöstä on säännelty laissa (laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta 616/1993).

¹¹¹ HE 300/1992 vp.

¹¹² HE 300/1992 vp.

Varojen käytöstä ja myöntämisestä on oma pykälä metsästysasetuksessa (MetsästysA 666/1993 36§).

Riistanhoitomaksuina kertyvien varojen käyttö ja niiden myöntäminen 36§

”Riistanhoitomaksuina kertyvistä varoista Metsästäjien keskusjärjestölle, riistanhoitopiirille ja riistanhoitoyhdistykselle myönnetyt määrärahat käytetään metsästyslain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaisten tehtävien suorittamiseen. Metsästäjien keskusjärjestön on huolehdittava metsästäjien ryhmävakuutuksen voimassa pitämisestä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut varat myöntää maa- ja metsätalousministeriö Metsästäjien keskusjärjestön hakemuksesta. Hakemukseen on liitettävä Metsästäjien keskusjärjestön ja riistanhoitopiirien talousarviot ja toimintasuunnitelmat sekä riistanhoitoyhdistysten osalta riistanhoitopiirin ehdotus yhdistyksille myönnettävien varojen määrästä.

Myönnetyt määrärahat maksaa maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus vuosineljänneksittäin ennakkona. Määrärahojen käytöstä on Metsästäjien keskusjärjestön ja riistanhoitopiirin toimitettava maa- ja metsätalousministeriölle selostus viimeistään maksamisvuotta seuraavan vuoden toukokuun 31 päivänä. Riistanhoitopiirin selostukseen on liitettävä riistanhoitoyhdistysten selostukset varojen käytöstä.”

Riistanhoitomaksujen keräämisessä Metsästäjien keskusjärjestö hoitaa julkista hallintotehtävää. Se hoitaa valtion puolesta maksujen keräämisen ja saa vastineeksi samansuuruisen valtion avun. Valtio on antanut tehtäviään metsästäjien keskusjärjestön hoidettavaksi lailla. Tehtävän voidaan katsoa sisältävän myös julkisen vallan käyttöä, koska kyseessä on veroluontoisen maksun periminen. Riistanhoitomaksu on eräänlainen pakkosuorite, jolla määrätään henkilön oikeudesta osallistua metsästyksen.

2) Metsästäjärekisterin ylläpitäminen ja ryhmävakuutuksen hoitaminen;

Valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa metsästäjien keskusjärjestön julkisen vallan käytöksi lueteltiin vain metsästäjärekisterin ylläpito ja metsästäjien ryhmävakuutuksen hoitaminen¹¹³. Mitään perusteluja tälle ei muistiossa ole annettu. Aivan ensimmäisenä ei tule mieleen, että kyseessä olisi julkinen hallintotehtävä tai julkisen vallan käyttö. Rekisterin osalta tapaus on yksinkertaisempi, mutta vakuutuksen

¹¹³ Valtiovarainministeriö 1999: 86.

kohdalla liikutaan mielestäni aivan rajamailla. Sen luokittelu julkiseksi hallintotehtäväksi ja julkisen vallan käyttämiseksi juontuu sen yhteydestä metsästäjärekisteriin.

Metsästäjain keskusjärjestö pitää metsästäjärekisteriä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla. Rekisterin pidosta on säännelty laissa (Laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta 616/1993 7 a §, 7 b § ja 7 c §), jonka mukaan metsästäjärekisteriä käytetään metsästäjien koulutukseen ja neuvontaan, metsästyksen valvontaan, metsästys- ja riistanhoitotoiminnan käytännön järjestelyihin ja metsästykseseen sekä riistanhoitoon liittyvien muiden tehtävien hoitamiseen sekä tilastojen laatimiseen. Lisäksi rekisteriä käytetään riistanhoitomaksun suorittaneiden henkilöiden kokonaismäärän sekä metsästäjille lähettävän riistanhoitomaksun tilillepanokortin osoitteiston selvittämiseen. Metsästäjärekisterissä on noin 360 000 metsästäjän tiedot. Lain mukaan rekisterinpitäjä voi antaa sivulliselle toimeksiantona suoritettavaksi rekisterinpitoon ja käyttöön liittyviä tehtäviä, kuten MKJ:n kohdalla on toimittu. Tehtävät on annettu hoidettavaksi ulkopuoliselle yritykselle YAP Oy:lle, joka hoitaa rekisterin ylläpitämisen¹¹⁴.

Rekisteriin on merkittynä kustakin metsästäjästä täydelliset nimi ja osoitetiedot, henkilötunnus, suoritettut riistanhoitomaksut, se riistanhoitoyhdistys johon metsästäjä kuuluu ja tiedot metsästäjän ryhmävakuutuksesta. Edellä mainitut rekisteriin merkittävät tiedot on säännelty lain 7 b §:ssä. Lain 7 c §:ssä on säännelty rekisterinpitäjän oikeudesta luovuttaa tietoja 7 a §:ssä tarkoitettujen tehtävien suorittamiseen. Rekisterinpitäjä saa luovuttaa metsästäjärekisterin tietoja eräissä tapauksissa maa- ja metsätalousministeriölle, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitokselle ja muille viranomaisille, riistanhoitopiireille ja riistanhoitoyhdistyksille sekä metsästäjain ryhmävakuutusta hoitavalle vakuutuslaitokselle.

Mikäli maksettu metsästyskortti häviää, voi metsästäjärekisteristä tilata otteen maksetusta metsästyskortista. Metsästäjärekisteristä saa myös uuden metsästyskortin, jos vielä maksamaton kortti on kadonnut. Lain mukaan rekisterissä olevien tietojen

¹¹⁴ Härkönen 2009: 18.

käsittelystä on voimassa, mitä henkilötietolaissa säädetään (HeTiL 523/1999). Eli noudatettavaksi kaikki henkilötietolain pykälät.

Metsästäjärekisterin pitäminen on yksi MKJ:n julkisista hallintotehtävistä. Kuten jo aikaisemmin tuli ilmi, rekisteritehtävät voidaan rinnastaa hallintopäätöksiin, jos niistä aiheutuu rekisteröidylle oikeuksia, etuuksia tai velvollisuuksia. Metsästäjärekisterin voisi katsoa oikeuttavan ja myöntävän etuuksia. Vain rekisteriin merkityt henkilöt saavat vuosittaisen riistanhoitomaksun tilillepanokortin ja ovat sen maksettuaan oikeutettuja metsästäämään. Lisäksi vain rekisterissä olevat henkilöt voivat olla vakuutettuina metsästäjain ryhmävakuutuksella. Ryhmävakuutus itsessään on riistanhoitomaksun kylkiäinen, joka tulee automaattisesti voimaan maksun suorituksen jälkeen.

Kaikki riistanhoitomaksun suorittaneet henkilöt on vakuutettu MKJ:n toimesta metsästäjain ryhmävakuutuksella. Vakuutus kattaa metsästystilanteissa sattuneita vahinkoja. Vakuutuksen hoitaminen on katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi. Sellaisen siitä tekee vakuutuksen kytkeytyminen riistanhoitomaksuun, metsästäjärekisteriin ja vakuutuksen pakkoluonne. Vakuutus on etuuksia suova, jolla katetaan metsästystilanteissa ampuma-aseilla sattuneiden vahinkojen korvaaminen. Aivan selkeä tapaus ryhmävakuutus ei kuitenkaan ole. Valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa MKJ:n julkisten hallintotehtävien listassa vakuutus on mainittuna¹¹⁵. Mikä siitä sitten tekee julkisen hallintotehtävän? Vakuutus kytkeytyy tiiviisti metsästäjärekisteriin ja riistanhoitomaksuun. MKJ:n vastuulla siten on, että kaikki riistanhoitomaksun suorittaneet henkilöt ovat myös metsästäjärekisterissä ja vakuutettuina ryhmävakuutuksella. Vakuutuksella määrätään henkilön oikeudesta saada korvauksia metsästystilanteissa sattuneista ampuma-asevahingoista. Metsästäjä itse ei voi vaikuttaa vakuutukseen muuten, kuin suorittamalla riistanhoitomaksun. Loppu on siten MKJ:n harteilla ja korvauksen saaminen sen mukaisesti kiinni MKJ:n toiminnasta.

¹¹⁵ Valtiovarainministeriö 1999: 86.

4.2 Riistanhoitopiirien julkiset tehtävät ja julkisen vallan käyttö

Riistanhoitopiirejä kutsutaan alueensa lupaviranomaisiksi¹¹⁶, sillä iso osa niiden tehtävistä on lupiin liittyviä tehtäviä. Suoraan metsästyslaista ei ilmene riistanhoitopiirien lupatehtävistä mitään. Siten niiden nimittäminen lupaviranomaisiksi saattaa johtaa harhaan. Metsästysasetuksessa sen sijaan on osoitettu tiettyjä tehtäviä riistanhoitopiirien hoidettavaksi. Pääasiassa kyseessä ovat erilaiset lupatehtävät. Lupatehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, joissa tehdään metsästäjien oikeuksiin liittyviä hallintopäätöksiä. Sen lisäksi, että tehtävät ovat lakisääteisiä, eli julkisia tehtäviä, ne ovat myös julkisia hallintotehtäviä ja sisältävät myös julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan käyttö ilmenee siinä, että luvilla, jotka ovat hallintopäätöksiä, säännellään metsästäjien metsästysoikeuksista.

Riistanhoitopiireille kuuluu monenlaisia lupatehtäviä. Ne myöntävät riistaeläinten pyyntilupia, esimerkiksi hirvieläinten pyyntiluvat, poikkeusluvut suurpetojen ja saukon pyyntiin sekä muut poikkeusluvut rauhoitusaikana. Lisäksi piirit myöntävät rauhoittamattomien lintujen tappoluvat pesinnän aikana, luvan poiketa koiran kiinnipitosäännöksistä, luvan majavapadon sekä majavan ja piisamin asutun pesän purkamiseen ja muut riistanhoidolliset luvat sekä ääntä synnyttävän laitteen käyttöluvan metsästyksessä.

Erittelen seuraavaksi eri lupakäytäntöjä selventääkseni mikä niistä tekee julkisia hallintotehtäviä ja miten niissä käytetään julkista valtaa:

1) Pyyntilupien myöntäminen

Riistanhoitopiiri myöntää alueensa pyyntiluvat. ML 10§ mukaan pyyntilupa tulee olla hirven, kuusipeuran, saksanhirven, japaninpeuran, valkohäntäpeuran ja metsäpeuran metsästykseseen. Laissa näille luville on annettu yhteinen nimitys, hirvieläimen pyyntilupa. Näistä luvista on tarkemmin säädetty ML 26 ja 27 §:ssä. ML 26§:n mukaan

¹¹⁶ Riistanhoitopiirien esite.

hirvieläimen pyyntiluvan myöntää riistanhoitopiiri. Lisäksi MA 1§:ssä mainitaan muun kuin hirvieläimen pyyntiluvasta, sen mukaan metsästyslain 10§:n mukainen pyyntilupa on saatava myös euroopanmajavan, itämeren norpan ja hallin metsästyksen. Peltopyyn metsästyksen eräiden riistanhoitopiirien alueella. Suden metsästyksen poronhoitoalueella ja metsästysasetuksen 27–29§:ssä tarkoitettuun metsästyksen. Lupien myöntäjäksi on osoitettu riistanhoitopiiri. Metsästysasetuksen 27–29§:ssä säädetään riistanisäkkäiden, suden, karhun, ilveksen ja saukon, sekä riistalintujen rauhoitusajoista poikkeamisesta.

Metsästäjäorganisaation ohjesäännön 16§:n 7 kohdassa pyyntiluvista sekä muista luvista päättää riistanhoitopiirin hallitus. Näin ollen hallitus on se, joka viimekädessä pyyntiluvat myöntää. Lupien haku ja myöntämisprosessiin ei ole tässä yhteydessä syytä keskittyä enempää. Riistanhoitopiirin hallitus hoitaa julkista hallintotehtävää päättäessään pyyntilupien myöntämisestä. Pyyntilupapäätökset ovat hallintopäätöksiä, joita tehdessään piirin hallitus käyttää julkista valtaa. Hallintopäätöksellä tarkoitetaan viranomaisen tekemää ratkaisua ja se on toimenpide jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta¹¹⁷. Lupapäätöksiä tehtäessä on noudatettava hallintolain pykäliä. Esimerkiksi HL 7 luvussa mainitut asian ratkaisemiseen liittyvät seikat tulee ottaa huomioon. Lain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti, joten lupapäätökset tulee aina antaa kirjallisena. Myös päätöksen sisältö, perustelut ja ohjeet muutoksenhakuun tulee olla päätöksessä mukana.

Muutosta riistanhoitopiirin tekemiin päätöksiin haetaan maaseutuelinkeinojen valituslautakunnalta 30 päivän kuluessa ja lautakunnan päätöksistä voi tehdä jatkovalituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hirvieläinten pyyntiluvat muodostavat melko merkittävät osan metsästysaiheisista valituksista. Valituslautakunnan ja KHO:n ratkaisuista löytyy useita tapauksia, joissa kyse on hirven pyyntiluvista ja riistanhoitopiirin päätöksistä.¹¹⁸

¹¹⁷ Mäenpää 2000: 153.

¹¹⁸ Ks esim. KHO 96/2004, KHO 62/1999, KHO 17.11.2004 dnro. 3411/1/03.

2) Metsästyksen rajoittaminen

Metsästyslain 38 §:n mukaan riistanhoitopiirillä on velvollisuus rajoittaa tai kieltää riistaeläimen metsästys sellaisella alueella, jolla riistaeläimen kannan säilyminen vaarantuu. Kielto voidaan asettaa tietyn riistanhoitoyhdistyksen alueelle tai koko piirin alueelle. Jos riistanhoitopiiri päättää rajoittaa metsästystä lakisääteisten rauhoitusaikojen ulkopuolella, tulee MA 30§:n mukaan päätöksellä olla yksityiskohtaisesti perustellut syyt, joihin päätös perustuu. Saman pykälän mukaan riistanhoitopiirin on ilmoitettava kiellosta tai rajoituksesta vuosittain Metsästäjä-lehdessä. Ilmoitukset löytyvät lehden lisäksi Metsästäjien keskusjärjestön Internet-sivuilta.

Metsästyksen rajoittaminen ML 38§:n nojalla on hoidettavaksi riistanhoitopiirin hallitukselle metsästäjäorganisaation ohjesäännön 16§:ssä, kuten pyyntiluvatkin. Metsästyksen kieltäminen tai rajoittaminen tehdään päätöksellä, joka on luonteeltaan hallintopäätös. Rajoittaminen tai kieltäminen on siten myös yksi riistanhoitopiirin hallituksen julkisista hallintotehtävistä ja siihen pätee samat seikat kuin muihinkin hallintopäätöksiin. Päätöksellä on selkeästi vaikutusta metsästykseen ja metsästäjien oikeuksiin, joten sen päätöksiä tehdessään piirin hallitus käyttää julkista valtaa. Näihin päätöksiin voi hakea muutosta, kuten muihinkin riistanhoitopiirin tekemiin päätöksiin.

Rajoituksilla toteutetaan kestävä käytön periaatetta, jolloin lajin elinvoimaisuus säilyy ja sekä lajin että metsästyksen tulevaisuus tulee turvattua. Rajoitukset ovat suhteellisen normaaleja toimenpiteitä erityisesti sellaisten lajien osalta, joiden kanta on pienentynyt vuosi vuodelta. Rajoitus voi myös johtua esimerkiksi pesinnän huonosta onnistumisesta, jolloin laji ei kestäisi metsästyksen tuomaa verotusta.

3) Muiden lupien myöntäminen

Muita riistanhoitopiirille kuuluvia lupatehtäviä löytyy metsästyslaista ja metsästysasetuksesta useita. Luvat ovat osoitettu riistanhoitopiirille ja ohjesäännössä on tarkennettu tehtävät riistanhoitopiirin hallituksen hoidettavaksi. Näitä muita lupia ovat esimerkiksi ML 40§:n tarkoittamat luvat eräisiin riistanhoidollisiin toimenpiteisiin MA

41§, lupa piisamin tai majavan pesän rikkomiseen MA 26§, lupa ääntä synnyttävän koneellisen laitteen käyttämiseksi metsästyksessä MA 14a§ tai poikkeus koiran kiinnipitosäännöksistä ML 52§.

Riistanhoitopiireillä on oikeus periä maksuja suorittamistaan tehtävistä MA 37 §:n nojalla. Esimerkiksi pyyntilupapäätöksen tai muun lupapäätöksen antamisesta on oikeus periä suuruudeltaan 22 euron maksu.

Kaikki lupa- ja rajoittamistehtävät ovat, kuten aikaisemmin tuli jo ilmi, julkisia hallintotehtäviä. Nämä tehtävät ovat annettu hoidettavaksi riistanhoitopiireille. Kukin piiri vastaa oman alueensa luvista ja rajoituksista. Tehtävät on ohjesäännöllä osoitettu riistanhoitopiirin hallituksen tehtäväksi. Metsästyslain 62 §:n mukaan riistanhoitopiirin hallitus hoitaa piirin käytännön asioita. Hallituksen jäsenmäärä on vähintään neljä ja enintään seitsemän jäsentä ja hallituksen kokous on päätösvaltainen kun kokouksessa on puheenjohtajan lisäksi läsnä vähintään puolet jäsenistä. Metsästyslain 67 §:n mukaan kokouksen päätökseksi tulee mielipide, joka on saanut yli puolet annetuista äänistä. Päätöksenteko tapahtuu siten äänestämällä.

Riistanhoitopiirillä on riistapäällikkö, jonka ottamisesta päättää ML 62§:n mukaan hallitus. Ohjesäännön 18 §:n 4 kohdassa mainitaan, että riistapäällikön tehtävänä on hallituksen päätösten toimeenpano. Riistanhoitopiirin hallitus päättää kokouksessaan pyyntilupien määrästä, mutta lupien toimeenpanosta vastaa riistapäällikkö.

4.3 Riistanhoitoyhdistysten julkiset hallintotehtävät ja julkisen vallan käyttö

Riistanhoitoyhdistyksen tehtävät ovat oikeastaan käytännönläheisempiä kuin organisaation muiden tasojen tehtävät. Riistanhoitoyhdistysten toimiminen paikallistasolla ja tiiviissä yhteistyössä metsästyseurojen kanssa tekee niiden toiminnasta tunnetumpaa. Riistanhoitoyhdistykselle kuuluu lähinnä erilaisten kokeiden, kuten ampumakokeiden, järjestämistä sekä metsästyksen valvontaa. Nämäkin julkiset tehtävät myös julkisia hallintotehtäviä ja sisältävät julkisen vallan käyttöä.

Käyn seuraavaksi läpi tehtäviä ja koetan tuoda perustellusti esiin, miksi tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä ja miten niihin liittyy julkisen vallan käyttöä, sekä kuka tehtävät viimekädessä hoitaa. Riistanhoitoyhdistysten toiminta kun perustuu pitkälti vapaaehtoistoimintaan ja töitä tehdään talkoohengessä.

1) Metsästäjätutkinnon järjestäminen;

Riistanhoitoyhdistysten keskeinen tehtävä on järjestää metsästäjätutkinnot. Tutkinnon valvojana ja vastaanottajana ovat riistanhoitopiirien kouluttamat ja valtuuttamat henkilöt, joista käytetään nimitystä tutkijat¹¹⁹. Tutkintojen järjestäminen liittyy riistanhoitoyhdistysten suorittamiin metsästys- ja riistanhoitotoiminnan kehittämistoimenpiteisiin.¹²⁰

Suomessa metsästäjätutkinnon suorittamisesta tuli pakollinen ensimmäisenä pohjoismaista. Pakollinen tutkinto otettiin käyttöön jo vuonna 1964. Pääsyy tähän pakollisuuteen on se, että metsästys tapahtuu pääasiassa ampuma-asein ja sen takia on harkittua ja vastuuntuntoista aseenkäsittelyä pidettävä metsästyksessä kaikkein tärkeimpänä vaatimuksena. Metsästäjätutkinnosta suuri osa keskittyy ampuma-aseisiin ja niiden käyttöön metsästyksessä. Muut siihen kuuluvat osiot ovat metsästyslainsäädäntö, lajintuntemus ja hyvät metsästystavat.¹²¹ Tarkempia tietoja metsästäjätutkinnosta on maa- ja metsätalousministeriön antamassa määräyksessä¹²² metsästäjätutkinnosta.

Metsästäjätutkintoon voi osallistua jokainen joka haluaa, eikä siihen ole ikärajoja. Tutkinto suoritetaan kirjallisena kokeena, johon valmentavana kirjallisuutena toimii Metsästäjien keskusjärjestön julkaisema kaksiosainen Metsästäjän Opas. Ensimmäinen osa käsittelee lajintuntemusta ja yleistietoa metsästyksestä sekä riistanhoidosta. Toinen

¹¹⁹ Metsästäjien keskusjärjestö 2005: 10.

¹²⁰ emt. s. 313.

¹²¹ emt. s. 11.

¹²² Maa- ja metsätalousministeriön määräys metsästäjätutkinnosta 710/722/2002.

osa käsittelee metsästys- ja aselainsäädäntöä. Tutkinnossa käytetään Metsästäjien keskusjärjestön painattamaa kysymyslomaketta. Koe joko hyväksytään tai hylätään.¹²³

Tutkijan päätökseen tyytymätön voi lain (Laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta 616/1993 2§) mukaan valittaa päätöksestä. Tyytymättömän tulee 14 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan saattaa asia tutkijan asettaneen riistanhoitopiiriin tai riistanhoitoyhdistyksen ratkaistavaksi.

Metsästäjätkintojen antaminen on yksi riistanhoitoyhdistysten julkisista hallintotehtävistä. Tehtävä ilmenee MetsästysL kautta, se liitetään osaksi metsästystä ja riistanhoitoa edistäviä tehtäviä. Tällöin RHY:llä on lailla annettu oikeus metsästäjätkintojen antamiseen. Tutkinnolla on merkittävä vaikutus yksilön oikeuteen metsästää, koska vain tutkinnon suorittanut voi lain (Laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta 616/1993 1§) mukaan harrastaa metsästystä ja toimia metsästyksen johtajana. Lain nojalla tutkinnon antajana toimiva riistanhoitoyhdistyksen asettama tutkija päättää siitä, kuka voi ja saa osallistua metsästykseseen, joko metsästäjänä tai metsästyksen johtajana.

2) Ampumakokeiden järjestäminen;

Metsästyslain 21 §:n 1 momentissa mainitaan ne riistaeläimet, joiden metsästykseseen rihla-aseella on suoritettava ampumakoe. Koe vaaditaan hirvieläinten ja karhun metsästyksessä. Rihla-aseella tarkoitetaan kivääri mallisia aseita. Ampumakokeen järjestäjäksi on saman lainkohdan 2 momentissa määrätty riistanhoitoyhdistys. Riistanhoitoyhdistys antaa hyväksytystä ampumakokeesta maa- ja metsätalousministeriön vahvistaman kaavan mukaisen todistuksen, joka on voimassa 3 vuotta. Tarkemmin ampumakokeesta säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksella ampumakokeesta (18/2006). Asetuksen mukaan riistanhoitoyhdistyksellä tulee olla vähintään kaksi ammunnanvalvojaa tilaisuutta kohti. Ammunnanvalvojat

¹²³ Metsästäjien keskusjärjestö 2005: 10.

hyväksyy riistanhoitoyhdistyksen hallitus, mistä on mainittu metsästäjäorganisaation ohjesäännön 25 §:n 7 kohdassa. Valvojen koulutuksesta vastaa riistanhoitopiirit¹²⁴.

Ampumakoheet järjestetään ampumakoeasetuksen 3 §:n mukaan lääninhallituksen tai puolustusministeriön hyväksymällä ampumaradalla. Yleensä radat ovat metsästyseurojen käytössä olevia ratoja. Tarkemmin ampumakokeesta säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa.

Valvojat siis toimivat riistanhoitoyhdistysten alaisuudessa ja edustavat Rhy:tä toimessaan. Julkisen hallintotehtävän hoitajana ovat siten valtuutetut valvojat ja he myös käyttävät julkista valtaa antaessaan hyväksytyjä tai hylättyjä päätöksiä ampumakokeen suorittamisesta. Ampumakokeen hyväksytyt suoritus on ehdoton vaatimus, mikäli aikoo metsästää hirvieläimiä tai karhua rihlatulla aseella. Ampumakoe tulee olla voimassa jo esimerkiksi hirven pyyntilupia haettaessa. Ampumakokeeseen liittyvää muutoksenhakupykälää ei ole erikseen olemassa. Metsästäjien keskusjärjestön antamassa ohjeessa vuodelta 1995 on lopussa mainittu, että mikäli ampuja ei tyydy ammunnanvalvojan ratkaisuun, voi valittaa riistanhoitopiirin riistapäällikölle kirjallisesti¹²⁵.

3) Metsästyksen valvonta;

Metsästyksen valvontaa suorittavat eri tahot. Metsästyslain 88 §:n 1 momentti osoittaa lain noudattamisen valvonnan poliisin, rajavartiolaitoksen, tulliviranomaisen sekä metsästyksen vartijan tehtäväksi. Metsästyslain 63 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan riistanhoitopiirin tehtävänä on suorittaa metsästyksen valvontaa. Valvontaa varten riistanhoitoyhdistyksillä voi olla metsästyslain 63 §:n 4 momentin mukaan metsästyksen vartijoita. Vartijat ovat metsästysasetuksen mukaisen vakuutuksen allekirjoittaneita henkilöitä, jotka valvovat metsästyksiä riistanhoitoyhdistyksen alueella. Metsästäjäorganisaation ohjesäännön 25 §:n 1 momentin 7 kohdassa mainitaan, että vartijoiden hyväksymisestä vastaa riistanhoitoyhdistyksen hallitus. Hallitus myös

¹²⁴ Metsästäjien keskusjärjestön Internet sivut.

¹²⁵ MKJ:n ohje ampumakokeesta.

myöntää heille valtakirjat. Hallituksella on oikeus päättää, kenet se valitsee tehtävään. Laissa ei ole erikseen säännelty metsästyksen vartijan valintaan liittyvistä edellytyksistä, valintamenettelystä tai päätöksenteosta. Valintaan liittyvästä tyytymättömyydestä on olemassa valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös, jossa kantelija oli tyytymätön riistanhoitoyhdistyksen päätökseen olla hyväksymättä hänet metsästyksen vartijakoulutukseen.

AOKS 8.7.2008 635/1/06

Riistanhoitoyhdistys oli kirjeessään ilmoittanut kantelijalle, ettei häntä ollut hyväksytty metsästyksen vartijakoulutukseen, koska kukaan riistanhoitoyhdistyksen hallituksen jäsenistä ei tunne hakijaa. Kantelijan mukaan riistanhoitoyhdistyksen päätös oli hallintoasiassa annettu päätös, ja siihen olisi tullut liittää muutoksenhakuosoitus maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että metsästyslaissa tai -asetuksessa ei ole erikseen säännelty metsästystä ja riistanhoitoa koskevan koulutuksen ja neuvonnan järjestämisestä tai metsästyksen vartijan valintaan liittyvistä edellytyksistä, menettelyistä ja päätöksenteosta. Ainoastaan ministeriön vahvistamassa ohjesäännössä mainitaan, että riistanhoitoyhdistyksen hallitus hyväksyy metsästyksen vartijat sekä myöntää heille valtakirjat. Hän totesi, etteivät riistanhoitoyhdistyksen ratkaisun perustelut olleet objektiivisesti hyväksyttävät ja vastanneet hyvän hallinnon vaatimusta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että valitusviranomaisen eli tässä tapauksessa metsästyslain 90 §:n 1 momentin perusteella maaseutuelinkeinojen valituslautakunta tekee viime kädessä päätöksen hallinnollisen ratkaisun valituskelpoisuudesta ja joko tutkii valituksen tai jättää sen valituskelvottomana tutkimatta. Metsästyksen vartijakoulutusta ja metsästyksen vartijaksi valitsemista koskeva säännöspohja ei ole kantelussa kuvatun tilanteen osalta riittävä. Metsästyksen vartija käyttää lain mukaista julkista valtaa ja apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että maa- ja metsätalousministeriön tulisi metsästäjäorganisaation ylimpänä viranomaisena tarkistaa sääntelyn tai vähintäänkin ohjeistuksen tarve edellä kuvatun tulkinnallisen tilanteen selkeyttämiseksi sekä hyvän hallinnon perusteiden toteutumisen varmistamiseksi metsästäjäorganisaation toiminnassa. Maa- ja metsätalousministeriön on 31.12.2008 mennessä ilmoitettava oikeuskanslerille mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tässä päätöksessä kuvatussa asiassa.

Ennen vartioinnin aloitusta vartijan tulee allekirjoittaa metsästysasetuksen 44 §:n 1 momentin mukainen metsästyksen vartijan vakuutus.

"Minä N.N. vakuutan kunnian ja omantunnon kautta, että minä utterasti ja tunnollisesti, puolueettomasti ja ilman oman voiton tavoittelua parhaan ymmärrykseni ja taitoni mukaan täytän velvollisuuteni valvoa metsästystä ja riistanhoitoa niin etten mistään syystä toimekseni edistä vääryyttä."

Metsästyksen vartijalla tulee metsästysasetuksen 44 §:n 2 momentin mukaan olla riistanhoitoyhdistyksen antama todistus tai tunnuskortti, joka hänen on tarvittaessa

esitettävä tarkastettavalle henkilölle. Vartijat ovat yksityisiä henkilöitä, jotka hoitavat metsästyslain ja metsästysasetuksen nojalla julkista hallintotehtävää ja käyttävät myös julkista valtaa. Tästä johtuen metsästyksen vartijat ovat rikoslain tarkoittamia virkamiehiä, jolloin heitä koskevat samat määräykset tai velvollisuudet kuin virkamiehiä¹²⁶.

Metsästyksen vartijat ovat siten rikosoikeudellisen virkavastuun alaisia ja heidän toimintaa suojaa rikoslain 16 luvun säännökset. Kyseinen lainkohta antaa suojaa rikoksista viranomaisia vastaan, jolloin esimerkiksi virkamiehen väkivaltaiseen vastustamiseen liittyvät tai haitanteko virkamiehelle säännökset tulevat noudatettavaksi.¹²⁷ Rikoslaki antaa suojaa valvontatehtävää suorittavalle henkilölle ja samalla myös velvoittaa tarkastettavan henkilön käyttäytymään asiallisesti tarkastajaa kohtaan.

Valvontatyössä metsästyksen vartijan tulee tuntea rikosoikeuden perusasiat, jotta pystyy tarvittaessa harkitsemaan onko tapahtunut jokin rikos ja aiheuttaako se jotakin toimenpiteitä. Keskeisiä käsitteitä rikosoikeuden alalta, jotka liittyvät oleellisesti myös metsästyksen valvontaan, ovat esimerkiksi rikos, oikeudenvastaisuus, syyllisyys, syyntakeisuus, tahallisuus-tuottamus, aktiivinen teko-laiminlyönti ja osallisuus rikokseen¹²⁸.

Metsästyksen vartijan tehtäväksi on annettu lain noudattamisen valvonta. Tehtävän hoitamiseksi metsästyslaki antaa oikeuden valvoa virallisen syytteen alaisia rikoksia ja rikkomuksia. Metsästyslain 54 §:n 1 momentti oikeuttaa ottamaan talteen koiran, joka on irti vastoin säännöksiä ja 54 §:n 2 momentti oikeuttaa tietyissä tapauksissa tappamaan koiran. Tarkemmin koiran talteen otosta ja siihen liittyvistä seurauksista on metsästyslain 55 §:ssä. Edelleen metsästyksen vartijalla on oikeus metsästyslain 81 §:n nojalla ottaa talteen luvaton pyyntiväline tai tehdä se toimintakelvottomasti. Metsästystilanteissa on pidettävä mukana metsästyskortti ja se on tarvittaessa esitettävä metsästyksen vartijalle, kuten metsästyslain 22 §:stä ilmenee. Näiden oikeuksien lisäksi

¹²⁶ Pyökkänen 2007: 354.

¹²⁷ emt. s. 354.

¹²⁸ Harjunen 2007: 347–348.

metsästyksen vartija voi tarvittaessa tarkistaa metsästysaseen sekä siihen liittyvän hallussapitoluvan. Laki ei suoraan oikeuta hallussapitoluvan tarkastamiseen, vaan siihen on pääsääntöisesti oikeus vain poliisilla. Kuitenkin tarkastuksen voi suorittaa, jos metsästäjä haluaa hallussapitoluvan näyttää. Metsästyksen vartijoille ei kuulu myöskään oikeutta pysäyttää ajoneuvoa, oikeutta kotietsintään tai oikeutta suorittaa henkilöön käyvä tarkastus. Näihin on valtuudet vain poliisilla¹²⁹.

Näitä kaikkia tehtäviä hoitaessaan ja metsästyslain noudattamista valvoessaan metsästyksen vartijat hoitavat julkista hallintotehtävää, joka heille on annettu hoidettavaksi lain nojalla. Lain antamat valtuudet ovat sitä luokkaa, että kyseessä on selkeästi myös julkisen vallan käyttö. Vartijalla itsellään ei ole kuitenkaan kovin suuria valtuuksia, vaan hänen tulee tehdä ilmoitus poliisille, mikäli havaitsee rikoksen tapahtuneen. Jatkotoimenpiteistä harkitsee aina poliisi.

¹²⁹ Harjunen 2007: 351.

5 PERUSTUSLAIN VAATIMUSTEN HUOMIOIMINEN TOIMINNASSA

5.1 Mihin perustuslaki velvoittaa

Metsästäjäorganisaatio sijoittuu välillisen julkishallinnon alueelle ja organisaation eri tasoille on annettu laeilla hoidettavaksi julkisia hallintotehtäviä ja oikeus käyttää julkista valtaa. Tästä johtuen organisaation toimintaan tulee noudatettavaksi useita julkisoikeudellisia säännöksiä. Kun kyseessä on julkisten hallintotehtävien siirtäminen viranomaisen ulkopuolelle, perustuslain 124 § asettaa tiettyjä vaatimuksia. Kyseisen pykälän mukaan julkisen hallintotehtävän uskominen viranomaiskoneiston ulkopuolelle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Perustuslaki asettaa vaatimukset, joiden täyttämiseksi toimintaa ohjaa monet julkisoikeudelliset säännökset. Ensinnäkin perustuslaki nostaa esille perusoikeuksien vaarantamisen kiellon. Lain kohta on mutkikas ja osittain hieman epäselvä. Oikeastaanhan oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimuksetkin ovat osa perusoikeuksia¹³⁰. Kuitenkin PL 124 §:ssä on painotettu erikseen vielä oikeusturvaa ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslaissa itsessään tai sen esitöissä ei ilmene, miten perusoikeussuojasta tulisi huolehtia.

Paino on kuitenkin enemmän menettelyllisissä perusoikeuksissa, kuten yhdenvertaisuus, kielelliset oikeudet, asiakirjajulkisuus, oikeus tulla kuulluksi, päätösten perusteluvaatimus ja muutoksenhakuoikeus. Kuitenkin perustuslain 124 § asettaa lähtökohdaksi sen, että myös aineelliset perusoikeudet tulee ottaa huomioon. Tällaisia aineellisia perusoikeuksia ovat omaisuudensuoja, vapausoikeudet ja TSS-oikeudet.¹³¹ Nämä kaikki on otettava huomioon julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa ja niitä siirrettäessä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Metsästäjäorganisaation kohdalla paino on kuitenkin selkeästi asetettava menettelyllisten perusoikeuksien turvaamiseen.

¹³⁰ Keravuori-Rusanen 2008: 332.

¹³¹ emt. s. 336.

Seuraavaksi on maininta oikeusturvasta ja hyvän hallinnon vaatimuksista. Hyvän hallinnon vaatimukset tulevatkin noudatettavaksi välilliseen julkishallintoon. Hallintolaissa on nimenomainen maininta sen soveltamisesta myös välilliseen julkishallintoon. Oikeusturva tulee konkreettisimmin esiin muutoksenhaun kautta. Julkiset hallintotehtävät ovat yleensä sen luontoisia, että niihin täytyy voida hakea muutosta valittamalla.

Lisäksi julkisten hallintotehtävien hoitajat ovat oikeudellisessa vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Vastuu jakaantuu käytännössä rikosoikeudelliseen, vahingonkorvausoikeudelliseen ja hallinto-oikeudelliseen virkavastuuseen¹³². Tämän lisäksi hallintotehtäviä hoitavat ovat yleisen laillisuusvalvonnan alaisina niiden hoitaessa julkisia tehtäviä. Tämä tarkoittaa sitä, että he ovat eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin valvonnan alaisina. Perustuslain vaatimusten täyttämiseksi on metsästyslainsäädäntöön lisätty mainintoja toimintaan sovellettavista säännöksistä. Käyn seuraavaksi läpi, miten perustuslain vaatimukset on otettu huomioon metsästyslainsäädännössä ja mitä eri lakeja toimintaan tulee noudatettavaksi.

5.2 Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden huomioiminen

5.2.1 Hallintolaki ja hyvä hallinto

Hallintolain 2§:n 3 momentti ulottaa lain sovellettavaksi myös julkisoikeudellisissa yhdistyksissä, valtion liikelaitoksissa ja yksityisissä, niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Laki asettaa painon nimenomaan julkisten hallintotehtävien hoitamiseen. Tästä johtuen välillisen julkishallinnon toimintaan noudatetaan hallintolakia vain niiltä osin, kun kyseessä on julkisten hallintotehtävien hoitaminen. Hallituksen esityksen mukaan lain 3-11 lukuja sovellettaisiin silloin kun on kyse hallintoasian käsittelystä ja hallintopäätöksen tekemisestä. Muuten välillisen

¹³² emt. s 376.

julkishallinnon toimintaan sovellettaisiin vain 2 luvun säännöksiä, eli hyvän hallinnon perusteita¹³³.

Hallituksen esityksessä mainitaan myös, että ”lainsäädännön toimivuuden kannalta on kuitenkin tärkeää, että lainsäätävä osoittaa selvästi, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä. Näistä lähtökohdista käsin määräytyisi myös se, missä laajuudessa hallintolaki tulisi sovellettavaksi välillisessä julkisessa hallinnossa ja julkista hallintotehtävää hoitavissa yksityisissä.”¹³⁴

Metsästyslaissa tai muissa metsästykseseen liittyvissä laeissa tai asetuksissa ei ole mitään mainintaa julkisista hallintotehtävistä tai julkisen vallan käytöstä. Niinpä hallintolain soveltamisen laajuus ei suoraan ilmene sen pohjalta, vaan tilannetta tulee punnita erikseen jokaisen tehtävän osalta. Näiden perustelujen valossa näyttää siltä, että metsästäjäorganisaation hoitaessa edellä mainittuja julkisia hallintotehtäviä ja käyttäessä julkista valtaa, tulisi kaikki hallintolain säännökset noudatettavaksi. Muussa tapauksessa kun kyseessä olisi lakisääteinen tehtävä, joka ei ole kuitenkaan julkinen hallintotehtävä, sovellettaisiin toimintaan vain hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon säännöksiä.

Organisaation hoitaessa lakisääteisiä tehtäviä tulee noudatettavaksi hyvän hallinnon perusteet, jotka löytyvät hallintolain 2 luvusta. Näihin lukeutuu hallinnon oikeusperiaatteet (6§), palveluperiaate (7§), neuvontaperiaate (8§), hyvän kielenkäytön vaatimus (9§) ja viranomaisten yhteistyö (10§). Hallintolain 2 luvun 6 §:stä tulee ilmi oikeusperiaatteet, joita ovat yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, objektiviteetti, suhteellisuus ja luottamuksensuojan periaatteet¹³⁵. Yhdenvertaisuusperiaatteen tarkoitus on turvata hallinnossa asioivien tasapuolinen kohtelu. Yhdenvertaisuus turvataan jo perustuslaon 6 §:ssä, mutta siitä on kuitenkin otettu hallintolakiin oma säännöksensä.¹³⁶ Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen tarkoituksena on vaatia viranomaista käyttämään toimivaltaansa vain lain mukaan

¹³³ HE 72/2002 vp.

¹³⁴ HE 72/2002 vp.

¹³⁵ Ks. lisää esim. Niemivuo & Keravuori 2003 ss.123.

¹³⁶ Hautamäki 2004: 76.

hyväksyttäviin tarkoituksiin. Obejktivitettiperiaate turvaa puolueettoman toiminnan viranomaiselta, johon liittyy myös jääviyssäännökset. Suhteellisuusperiaate taas vaatii viranomaisen toimimaan siten, että asia hoidetaan oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Luottamuksensuojaperiaate turvaa yksityiselle luottamuksen viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen, virheettömyyteen ja hallintopäätösten pysyvyyteen.¹³⁷

Hallintolain 7 §:n tarkoittama palveluperiaate merkitsee sitä, että palveluja järjestettäessä on otettava huomioon asiakkaiden tarpeet. Tämä tarkoittaa, että asiointi ja asioiden käsittely on järjestettävä niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Neuvontaperiaate, joka tulee hallintolain 8 §:stä merkitsee taas sitä, että viranomaisen on tarvittaessa annettava asiakkaalle maksutonta neuvontaa, kun kyseessä on hallintoasian hoitoon liittyvä asia. Tämä koskee esimerkiksi neuvontaa siitä, miten asia pannaan vireille tai mitkä ovat vireille panemisen kannalta tarvittavia asiakirjoja¹³⁸. Hyvän kielenkäytön vaatimus ilmenee hallintolain 9 §:stä ja velvoittaa viranomaisen käyttämään asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hyvän kielenkäytön vaatimus koskee niin suullista kuin kirjallistakin esitystapaa¹³⁹. Kielenkäytön asiallisuuteen liittyy monia vaatimuksia. Viranomaisen ei saa esimerkiksi käyttää asiakkaaseen kohdistuvia väheksyviä tai loukkaavia sanontoja ja erityistä huomiota on kiinnitetty puhelimen välityksellä käytäviin keskusteluihin¹⁴⁰.

Kun kyse on hallintoasian käsittelystä ja hallintopäätösten tekemisestä tulee noudatettavaksi myös hallintolain 3-11 luvut. Tällainen tilanne tulee eteen esimerkiksi riistanhoitopiirin tekemien pyyntilupapäätösten osalta. Pyyntilupapäätökset ovat hallintopäätöksiä ja niitä tehtäessä tulee noudatettavaksi mitä hallintolaissa säädetään. Esimerkkinä hallintolain noudattamisesta voidaan mainita 26 §:n mukaiset esteellisyyssäännökset, asian ratkaisemiseen liittyvät seikat ja päätöksen perustelu.

¹³⁷ emt. s. 76–81.

¹³⁸ Niemivuo & Keravuori 2003: 131.

¹³⁹ HE 72/2002 vp. s. 59.

¹⁴⁰ Niemivuo & Keravuori 2003:136.

5.2.2 Muutoksenhaku oikeusturvan toteuttajana

Metsästyslaissa on oma maininta muutoksenhausta riistanhoitopiirien ja riistanhoitoyhdistysten lain perusteella tekemiin päätöksiin. Metsästäjain keskusjärjestön osalta sen sijaan ei ole olemassa omaa mainintaa muutoksenhausta. Tällöin tulee sovellettavaksi mitä muutoin laeissa säännellään. Metsästyslain mukaisiin päätöksiin haetaan muutosta valittamalla maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan. Prosessista on säännelty tarkemmin hallintolainkäyttölaissa. Keskusjärjestön osalta ei ole mainintaa muutoksenhausta. Toisaalta metsästäjain keskusjärjestön tehtävät ovat sen kaltaisia, ettei niihin oikein voi hakea muutosta valittamalla.

Metsästyslain 90 §:n mukaan

”Tässä laissa tarkoitetuissa hallintoasioissa tehtyihin riistanhoitopiirin ja riistanhoitoyhdistyksen päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Muutoksenhakuun sovelletaan muutoin, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään muutoksenhausta hallintoviranomaisen päätökseen.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta käsittelee riistanhoitopiirin ja riistanhoitoyhdistyksen päätöksistä tehdyt hallintolainkäyttölain 58 §:ssä tarkoitetut kantelut. Muutoin ylimääräisestä muutoksenhausta kyseisiin päätöksiin on voimassa, mitä hallintolainkäyttölaiassa säädetään.”

Lainkohdan voi tulkita siten, että riistanhoitopiirien ja – yhdistysten tekemiin hallintopäätöksiin voi hakea muutosta valittamalla maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan. Muodolliset seikat tulevat suoraan hallintolainkäyttölaista. Toisen momentin mukaan valituslautakunta käsittelee hallintolainkäyttölain 58 §:n mukaiset kantelut, eli ylimääräiset muutoksenhakeinot osoitetaan valituslautakunnalle ja niihin noudatetaan normaalisti hallintolainkäyttölain säännöksiä.

Hallintolainkäyttölain pykälät tulevat noudatettavaksi myös kun kyseessä on välilliseen julkishallintoon liittyvää toimintaa. Vaikka esim. metsästäjäorganisaation osalta on olemassa omat säännökset muutoksenhausta, noudatetaan kuitenkin myös hallintolainkäyttölakia. Muutoksenhaku valittamalla tehdään metsästyslain 90 §:n mukaan maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan 30 päivän kuluessa päätöksen

tiedoksi saamisesta. Muutoin on voimassa mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään muutoksenhausta hallintoviranomaisen päätökseen. Muodolliset seikat tulevat siten suoraan hallintolainkäyttölaista. Metsästyslain 90 §:n 2 momentin mukaan maaseutuelinkeinojen valituslautakunta käsittelee riistanhoitopiirin ja riistanhoitoyhdistyksen päätöksistä tehdyt hallintolainkäyttölain 58 §:n mukaiset hallintokantelut, muuten ylimääräisestä muutoksenhausta kyseisiin päätöksiin on voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Hallintokantelu ei sinänsä ole muutoksenhakekeino, eikä sen johdosta päätöksi voida muuttaa, kumota tai täytäntöönpanoa estää. Hallintokantelu on oikeusturvakeino, jolla voidaan saada aikaan muutosta viranomaisen tosiasialliseen toimintaan.¹⁴¹ Ylimääräisiä muutoksenhakekeinoja ovat prosessuaalinen kantelu, menetetyn määräajan palauttaminen ja purku¹⁴².

5.2.3 Julkisuuslaki

Viranomaisten toimintaa ohjaa vahvasti julkisuusperiaate. Julkisuusperiaate antaa jokaiselle oikeuden saada tietoa julkisen vallan käytöstä ja viranomaisen muusta toiminnasta¹⁴³. Toiminnan julkisuus on taattu perusoikeutena perustuslain 12 § 2 momentissa, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi erikseen rajattu. Lisäksi jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta. Julkisuusperiaatteen toteutumiseksi on voimassa laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999). Laista käytetään myös nimitystä julkisuuslaki.

Julkisuuslain 4 §:n mukaan viranomaisella tarkoitetaan myös ” lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätioitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa”. Joten julkisuuslaki tulee sovellettavaksi myös välillisen julkishallinnon

¹⁴¹ Heuru 2003: 439.

¹⁴² emt. s. 437.

¹⁴³ Mäenpää 2008: 1.

elimien hoitaessa julkisia hallintotehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa. Myös metsästyslaissa on erikseen mainittu julkisuuslain soveltamisesta sen 89 §:ssä.

Julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi on luokiteltu neljä päämuotoa; asiakirjojen ja tallenteiden julkisuus, käsittelyn julkisuus, tiedottaminen ja hyvä tietohallinto. Asiakirjajulkisuus, eli oikeus saada tietoa asiakirjoista, on keskeisin toteutumismuoto. Tämän toteutumista varten on olemassa julkisuuslaki. Käsittelyn julkisuus sen sijaan viittaa PL 21 §:n 2 momentin turvaamaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvän hallinnon takeisiin, jotka on turvattu lailla. Käsittelyn julkisuus on siten myös viranomaisen suorittamaa hallintoasian käsittelyä. Tiedottamisella tarkoitetaan esimerkiksi HL 41 §:n tarkoittamaa tiedonantovelvollisuutta. Hyvä tietohallinto tai hyvän tietohallinnon järjestäminen varmistaa julkisuusperiaatteen toteutumisen siten, että viranomaisen on huolehdittava asiakirjojen ja tietojen asianmukaisesta saatavuudesta noudattamalla julkisuuslain 18 §:n mukaista hyvää hallintotapaa.¹⁴⁴

Julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain mukaan metsästäjäorganisaation toiminnassa syntyvät asiakirjat ovat julkisia niiltä osin, kun kyseessä on julkisen vallan käyttö. Esimerkiksi lupa-asioista syntyvät asiakirjat tai tallenteet ovat julkisia kuten myös riistanhoitopiirien ja riistanhoitoyhdistysten kokousten pöytäkirjat.

5.2.4 Kielilain vaatimukset

Metsästyslain 69 §:ssä on erikseen maininta, että metsästäjäorganisaatiossa käytettävästä kielestä on voimassa mitä kielilaisissa (423/2003) säädetään. Kielilain 25 §:ssä määritellään laki koskemaan myös julkisia hallintotehtäviä hoitavia yksityisiä

”Jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta. Jos tehtävän vastaanottaja määräytyy viranomaisen päätöksen tai muun toimenpiteen taikka viranomaisen ja vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella, viranomaisen on varmistettava, että tehtävää hoidettaessa annetaan tämän lain mukaista kielellistä palvelua. Tämä tulee myös varmistaa viranomaisen antaessa muun kuin julkisen hallintotehtävän yksityisen hoidettavaksi, jos tämän lain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii”

¹⁴⁴ emt s.11–12.

Vaatimuksella turvataan suomen ja ruotsinkielisten tasavertainen kohtelu myös välillisen julkishallinnon palveluissa. Kielilain vaatimukset löytyvät periaatteessa jo perustuslain 124 §:n vaatimuksista, perusoikeuksien vaarantamisen kiellon kautta. Jokaisella on lain mukaan oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, kyseinen säännös löytyy perustuslain 17 §:n 2 momentista. Näiden vaatimusten valossa metsästäjäorganisaation tulee turvata toiminnassaan jokaiselle kielelliset oikeudet.

5.3 Virkavastuu

Metsästäjäorganisaation henkilöstön vastuu jakaantuu kolmeen osaan. He ovat toimessaan rikosoikeudellisen, vahingonkorvausoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen virkavastuun alaisina. Vastuu nousee esiin perustuslain 118 §:stä, jossa mainitaan, että ”Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”.

5.3.1 Rikosoikeudellinen virkavastuu

Välillisen julkishallinnon henkilöstä rinnastetaan viranomaisiin, niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä ja käytettäessä julkista valtaa. Tämän johdosta välillisen julkishallinnon henkilöstöön sovelletaan rikoslain 40 luvun pykälää rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Asia tulee ilmi sekä metsästyslaista itsestään että rikoslaista.

Ensinnäkin metsästyslain 70 §:n 4 momentissa on maininta:

Keskusjärjestön, riistanhoitopiirin ja riistanhoitoyhdistyksen hallituksen jäseniin sekä niiden toimihenkilöihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän suorittaessaan tämän lain mukaisia tehtäviä.

Tässä säännöksessä määräytyy metsästäjäorganisaation henkilöstön rikosoikeudellinen virkavastuu, niiden suorittaessa metsästyslain mukaisia tehtäviä. Myös rikoslain 40 luvun 11 §:n perusteella virkavastuun alaisuuteen luetaan ne henkilöt jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä ja käyttävät julkista valtaa¹⁴⁵. Eli organisaation henkilöstö on samalla tavalla vastuussa tekemisistään, kuin kuka tahansa valtion tai kunnan virkamies. Ainoana rajoituksena on se, että organisaation henkilöstö hoitaa myös yksityisoikeudellisia tehtäviä, joiden osalta virkavastuuta ei noudateta.

Mielenkiintoiseksi asian tekee se, että metsästyslain 70 §:ssä mainitaan ”heidän suorittaessaan tämän lain mukaisia tehtäviä”. Tuo kyseinen lain kohta siten periaatteessa asettaa henkilöt virkavastuun alle mitä tahansa metsästyslain mukaista tehtävää hoidettaessa. Lakiin mahtuu useita tehtäviä, joita ei voida pitää julkisina hallintotehtävinä, mutta sovelletaanko virkavastuuta myös niitä hoidettaessa, siinä on pientä epäselvyyttä.

Virkavastuun lisäksi myös rikoslain 16 luvun säännöksiä noudatetaan julkista valtaa käyttävään henkilöön. Tällöin tulee noudatettavaksi, mitä säädetään rikoksista virkamiestä vastaan. Säännökset antavat suojaa julkisen vallan käyttäjälle, joka on erittäin hyvä asia, esimerkiksi metsästyksen valvonta tehtävissä.

5.3.2 Vahingonkorvausvastuu

Perustuslain 118 § asettaa virkamiehen vastuuseen virheen tai laiminlyönnin takia aiheutuneesta vahingosta. Vahingonkorvauslain 4 luvun 2 §:ssä mainitaan, että virkamies vastaa virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamasta vahingosta, kuten työntekijä 2 luvun 1 §:ssä määrätyin perustein. Välillisen julkishallinnon vahingonkorvausvastuu määräytyy vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä. Vastuuseen voi joutua, mikäli vahinko on sattunut julkisen vallan käyttöön liittyvässä tehtävässä tai

¹⁴⁵ Ks. aiheesta esim. Paasonen 2008: 117–125, Hautamäki 2004: 38, Heuru 2003: 398–399

toimenpiteessä. Aihetta on käsitelty laajemmin Suviaanna Hakalehto-Wainio vuonna 2008 ilmestyneessä väitöskirjassaan *Valta ja vahinko*¹⁴⁶.

Vahingonkorvausoikeudessa korvausvastuu on vielä laajempi kuin rikosoikeudessa. Tällöin eteen tulee myös aivan uusia kysymyksiä, koska esimerkiksi neuvonta voidaan katsoa julkisen vallan käyttämiseksi. Metsästäjäorganisaatiolle kuuluu perinteisesti paljon neuvontatehtäviä, joissa on aina mahdollisuus virheelliseen neuvontaan ja sitä kautta mahdollisuus joutua vahingonkorvausvastuuseen toimistaan.

Kirsi Kuusikko on käsitellyt väitöskirjassaan *Neuvonta hallinnossa, julkisen vallan käyttöön liittyvää vahingonkorvausvastuuta*. Kirjassa käydään läpi ns. työvoimaneuvojan tapausta, jossa katsottiin ollen kyseessä virheellinen neuvonta julkista valtaa käytettäessä¹⁴⁷.

5.4 Laillisuusvalvonta

Koko metsästäjäorganisaation henkilöstö on yleisen laillisuusvalvonnan alaisena heidän hoitaessa julkisia tehtäviä. Perustuslain 108 §:ssä luetellaan valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät ja 109 §:ssä eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät. Molempien tehtäviin kuuluu valvoa julkista tehtävää hoitavien lain noudattamista ja velvollisuuksien täyttämistä. Tämä tarkoittaa sitä, että metsästäjäorganisaation henkilöstön toimista voidaan kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille, mikäli on aiheellista. Kyseessä voi olla esimerkiksi virheellinen tai lainvastainen toiminta tai muuten epäkorrekti käyttäytyminen.

Oikeusasiamies on puuttunut esimerkiksi riistanhoitoyhdistyksen toiminnanohjaajan kielenkäyttöön.

¹⁴⁶ Hakalehto-Wainio 2008.

¹⁴⁷ Kts. lisää Kuusikko 2000.

EOA 674/4/2007

Kantelija oli arvostellut riistanhoitoyhdistyksen toiminnanohjaajan käyttämää kieltä Vantaan sanomat-nimisen lehden mielipidesivuilla. Kantelija katsoi kirjoituksen sisällön loukkaavan koiranomistajia.

Oikeusasiamies huomautti hyvän kielenkäytön vaatimuksesta julkista tehtävää hoidettaessa.

Sinänsä mielenkiintoiseksi asian tekee, että oikeusasiamies katsoi toiminnanohjaan hoitaneen julkista tehtävää, tämän kirjoittaessa mielipideosastolle vastinetta aikaisempiin kirjoituksiin.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Metsästyslainsäädännössä on osoitettu useita tehtäviä metsästäjäorganisaation eri tasoille. Tehtävien joukosta on löydettävissä myös sellaisia, joita voidaan pitää perustuslain 124 §:n mukaisina julkisina hallintotehtävinä. Tämän lisäksi tehtäviin liittyy myös julkisen vallan käyttöä. Tehtävien määrä organisaation eri tasoilla vaihtelee jonkin verran ja tehtävien sisältö myös muuttuu käytännönläheisemmäksi, kun liikutaan organisaation tasoilla alaspäin. Metsästäjien keskusjärjestö, Riistanhoitopiirit ja Riistanhoitoyhdistykset sijoittuvat välilliseen julkishallintoon, koska ne hoitavat perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä.

Metsästäjäorganisaation ylin toimija MKJ, on saanut lailla hoidettavaksi useita tehtäviä. Näistä kuitenkin vain pieni osa on sen luontoisia, että niitä voitaisiin kutsua julkisiksi hallintotehtäviksi. Ne ovat kuitenkin julkisia tehtäviä, koska tehtävät ovat lailla säädettyjä, mutta niistä puuttuu hallinnolliset piirteet ja julkisen vallan käyttäminen. Metsästäjän keskusjärjestön rooli onkin selvästi toimia tiedottavana ja neuvoa antavana järjestönä, joka toimii myös yhteistyössä ulkomaisten järjestöjen kanssa. Keskusjärjestöllä on tärkeä rooli metsästyksen edunvalvojana ja harrastuksen jatkuvuuden turvaajana. Tehtävien joukosta löytyy kolme sellaista tehtävää, jotka ovat tutkimukseni mukaan julkisia hallintotehtäviä. Ensimmäinen näistä on riistanhoitomaksun kerääminen. Riistanhoitomaksu on veroluontoinen maksu, mistä johtuen se on julkinen hallintotehtävä. Maksun suorittaminen on myös ehtona metsästyksen harrastamiselle. Riistanhoitomaksujen keräämisessä MKJ käyttää lisäksi julkista valtaa. Tämän lisäksi MKJ huolehtii metsästäjärekisterin ylläpitämisestä ja metsästäjien ryhmävakuutuksesta. Näitäkin tehtäviä voidaan pitää julkisina hallintotehtävinä ja julkisen vallan käyttämisenä.

Tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että suurimman osan julkisista hallintotehtävistä ja julkisen vallan käytöstä hoitavat riistanhoitopiirit. Riistanhoitopiireille on annettu hoidettavaksi niin lupa-asiat, metsästyksen rajoittaminen kuin erikoisluvatkin. Näillä tehtävillä on merkittävä rooli metsästysoiminnan kannalta. Riistanhoitopiirit toteuttavat vahvasti lupapäätöksillään kestävän käytön periaatetta ja vaikuttavat riistakantojen

elinvoimaisuuteen. Riistanhoitopiirien päätökset ovat niitä, joista tehdään eniten valituksia maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Erityisesti on nähtävissä hirvieläinten pyyntilupien aiheuttamaa tyytymättömyyttä metsästäjien keskuudessa. Luvista ja rajoituksista muodostuu suhteellisen laaja joukko erilaisia tehtäviä, joiden hoitaminen kuuluu riistanhoitopiirin hallitukselle.

Myös riistanhoitoyhdistyksille on osoitettu tehtäviä, jotka ovat selkeästi julkisia hallintotehtäviä ja niihin liittyy lisäksi julkisen vallan käyttöä. Riistanhoitoyhdistysten työtä voisi kuvata käytännönläheisimmäksi työksi. Yhdistysten toimialue on yleensä sen verran pienempi, että se muodostaa varsin tiiviin joukon ja metsästystoimintaan liittyvä talkootyö näkyekin parhaiten yhdistystasolla. Riistanhoitotasolla vapaaehtoistyön merkitys on kaikista suurin ja sen kantava voima. Yhdistykset hoitavat vapaaehtoisvoimin julkisia hallintotehtäviä, ja niissä käytetään myös julkista valtaa. Yhdistysten tehtävänä on järjestää metsästäjätutkinnot ja ampumakokeet, sekä asettaa metsästyksenvarijat. Näillä tehtävillä on merkittävä rooli metsästys harrastuksen toimivuutta ajatellen. Tehtävien hoitamisessa tulee esille metsästäjien erityislaatuinen vapaaehtoistyö. Ilman metsästäjien omaa aktiivisuutta olisi vaikea kuvitella järjestelmän toimivan niin hyvin kuin se nyt toimii.

Perustuslain asettamat vaatimukset on otettu huomioon metsästyslainsäädännössä asianmukaisella tavalla. Perustuslaki velvoittaa ottamaan huomioon perusoikeudet, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset. Metsästyslakiin on otettu maininnat muun muassa hallintolain soveltamisesta, virkavastuusta ja julkisuuslain noudattamisesta. Muutoksenhausta on myös oma pykälänsä ja metsästyslain mukaisille valituksille on oma muutoksenhakulautakunta. Lainsäädäntö on siltä osin asianmukainen ja toimiva, mutta jollain tavalla olisi ehkä syytä saada täsmennettyä vaatimusten huomioimista. Tämä olisi mahdollista toteuttaa lakimuutosten yhteydessä tai täsmentämällä metsästäjäorganisaation ohjesääntöä siten, että perustuslain noudattamisen tärkeys tulisi entistä selkeämmin esille.

Metsästäjien vapaaehtoisuus ja talkoohenki on mahdollistanut nykytuotoisen organisaation toimimisen näinkin pitkään. Kuten johdannossa jo tuli ilmi, tutkimuksen

teon aikaan oli meneillä riistahallinnon evaluointi, jossa arvioitiin organisaation toimintaa ja esitettiin muutosehdotuksia. Maa- ja metsätalousministeriö asetti syksyllä 2009 työryhmän valmistelemaan muutoksia. Työryhmä koostuu ministeriön ja metsästäjäorganisaation henkilöstöstä. Työryhmän toimikausi päättyi tammikuun lopussa 2010. Tulosten pohjalta alkaa uuden metsästyslain valmistelu. Samaan aikaan ministeriö on tilannut myös tutkimuksen talkoovoiman käytöstä ja sen vaikutuksista. Mielenkiintoista onkin nähdä, miten ja mihin suuntaan metsästäjäorganisaatio kehittyy ja mikä on tulevaisuudessa vapaaehtoistyön merkitys ja miten se aiotaan toteuttaa.

Eniten keskustelua julkisuudessa ovat herättäneen Riistanhoitopiirien lupa-asiat. Syynä tähän on ilmeisesti se, että jotkin tahot näkevät ongelmalliseksi, että metsästäjät päättävät itse metsästysluvistaan. Luvista päättäminen ja lupien myöntäminen on kuitenkin tällä hetkellä iso osa koko organisaation toimintaa, eikä sen soisi muuttuvan mihinkään suuntaan. Metsästäjien keskuudessa kuitenkin on merkittävä määrä tietoa riistakannoista ja kantojen kestävästä verotuksesta. Samalla tärkeään osaan nousee metsästäjien keskuudessa oleva suuri tietämys, joka on kehittynyt vuosien saatossa harrastuksen ja käytännön toiminnan kautta. Koska koko organisaation toiminta perustuu metsästäjien omatoimisuuteen ja tehtävien hoidossa on metsästäjiä, voidaan todeta, että asioiden hoitoon on käytettävissä suuri erityisasiantuntemus.

Toki organisaatio kaipaa muutoksia, koska yhteiskunta on muuttunut ja kehittynyt ja metsästäjäorganisaatio on pysytellyt vuosien 1962 metsästyslain ja 1988 muutosten mukaisena. Pieniä muutoksia ja täsmennyksiä on vuosien saatossa tullut, mutta perusrunko on säilynyt samana. Tämän hetkisiin muutoksiin on vaikuttamassa valtion aluehallinnon muutokset. Kuitenkin metsästäjäorganisaation kohdalla on selkeästi halu säilyttää toiminta edelleen metsästäjien omatoimisena toimintana, eikä lähteä liittämään viranomaistehtäviä mihinkään supervirastoihin. Metsästäjäorganisaation kohdallakin on nähtävissä, että eri tahojen tavoitteena on supistaa toimintaa lakkauttamalla riistanhoitopiirejä ja yhdistelemällä riistanhoitoyhdistyksiä suuremmiksi toimijoiksi. Tämä saattaisi tuoda mukanaan omat ongelmansa. Mielenkiintoinen seikka on se, että samaan aikaan valmisteltavassa aselaissa ollaan velvoittamassa riistanhoitoyhdistyksiä antamaan todistuksia aseiden käytön tarpeellisuudesta. Tällaisen mallin toiminta

käytännössä on hieman kyseenalainen, jos yhdistysten toiminta-alueet kasvavat ja samalla jäsenten määrä kasvaa reilusti. Tällöin jäsenten tunnettavuus olisi enää entistä tasoa. Valmisteilla olevan aselain tavoitteena kun selkeästi olisi, että Rhy antaisi lausunnon, jolla todistetaan aselupaa hakevan henkilön harrastuksesta ja aseentarpeesta¹⁴⁸. Tällainen lakimuutos toisi aika merkittävän julkisen hallintotehtävän hoidettavaksi ja lisää julkista valtaa käytettäväksi.

Olisiko tehtävä sitten liian haasteellinen Rhy:n hoidettavaksi, siitä voidaan varmasti olla montaa mieltä. Omasta mielestäni tämän kaltaisia tehtäviä ei pitäisi sysätä metsästäjien harteille, vaan ne tulisi säilyttää siellä, missä tälläkin hetkellä aseluvat käsitellään, eli paikallisilla poliisilaitoksilla. Tältä osin hallituksen esitys uudeksi aselaiksi on mielestäni lähtenyt turhaan lisäämään vastuuta riistanhoitoyhdistyksille. Näyttää osittain siltä, ettei siinä ole edes otettu huomioon metsästäjäorganisaatioon mahdollisesti tulevia muutoksia.

Tämän hetkisen tilanteen valossa voidaan kuitenkin perustellusti todeta, että metsästäjäorganisaatio toimii hoitaakseen tärkeitä metsästyksen ja riistanhoitoon liittyviä tehtäviä yhdessä valtion viranomaisten kanssa. Kyseessä on selkeästi julkisoikeudellinen toiminta ja sitä kautta sovellettavaksi tulevat monet julkisoikeudelliset säännökset. Näiden huomioiminen tehtävien järjestämisessä ja hoitamisessa on osittain puutteellista. Ongelmia voi olla tiedoissa ja ehkä osa syy on myös lainsäädännössä. Tehtäviä ei erikseen osoiteta kenellekään tietylle henkilölle, vaan ne määrätään yleisesti. Tehtävien varsinaiset hoitajat, eivät välttämättä ole aivan tilanteen tasalla. Selkeämpää olisikin, jos lainsäädännössä olisi erikseen selvemmin tuotu esiin, mitkä tehtävät ovat niitä julkisia hallintotehtäviä, joihin sitten sovelletaan julkisoikeudellisia säännöksiä ja joita hoitaessaan henkilöstö on rikosoikeudellisessa virkavastuussa toimistaan.

Toimihenkilöt riistanhoitoyhdistyksiin ovat usein tulleet tehtävään metsästysseurojen kautta, eikä heillä välttämättä ole koulutusta tai muuten riittävästi tietoa ja taitoa. Koska

¹⁴⁸ Ks. lisää HE 106/2009

kyseessä on julkisten hallintotehtävien hoitaminen, olisi syytä jotenkin puuttua tehtävien hoitajien pätevyyteen ja pitää huoli, että heillä olisi riittävästi tietoa ja taitoa hoitaa tehtävät kunnialla. Metsästäjien keskusjärjestön ja Riistanhoitopiirien johtotehtäviin valittavilta kuitenkin yleensä vaaditaan alalle soveltuva korkeakoulututkinto. Mielestäni koulutusvaatimuksiin tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota.

Olin tutkimuksen teon aikana sähköpostin ja puhelimen välityksellä yhteydessä metsästäjäorganisaation henkilöihin. Käymieni keskustelujen pohjalta tuli varsin selväksi, että esimerkiksi perustuslain vaatimusten huomioiminen ei ole tullut oikein mieleenkään edes organisaation ylimmällä tasolla ja selkeästi myös ”kentän” tietämys on puutteellista. Asiaan voisi vaikuttaa täsmällisemmällä lainsäädännöllä tai tarkemmilla toimintaohjeilla, esimerkiksi ohjesäännössä voisi olla tarkemmat maininnat tehtävien luonteesta ja vastuukysymyksistä, sekä perustuslain vaatimuksista. Tämä voisi tuoda myös tietynlaista arvokkuutta toimintaan ja samalla täsmällisyyttä ja tunnollisuutta hoidettavaa tehtävää kohtaan. Organisaation kehittämiseksi on siten selvästi perusteita, mutta siinä samalla tulisi arvioida myös, miten voitaisiin toimia, jotta tehtävien organisointi ja järjestäminen voitaisiin tehdä paremmin.

Evaluoinnin loppuraportissa ehdotetut muutokset olisivat niin merkittäviä, että ne laittaisivat koko nykymuotoisen organisaation täysin uusiksi. Tarkoitus olisi lakkauttaa MKJ ja laittaa se yhteen Riistanhoitopiirien kanssa, jolloin muodostuisi suomen Riistakeskus. Se, miten tehtävien järjestäminen ja toiminnan hallinnointi tulisi onnistumaan jää nähtäväksi. Varmasti noin laajamittainen muutos toisi mukanaan monia ongelmia. Jotkut tahot ovat jopa ajaneet lupatehtävien siirtämistä ulkopuolisille toimijoille, jotta saataisiin luvista päättäminen puolueettoman toimielimen ratkaistavaksi. Tämäkään ei ole ihan ongelmatonta. Metsästäjien keskuudessa on kuitenkin niin valtava tieto riistavaroista ja kestävästä käytön toteuttamisesta, että tehtävien siirtäminen ulkopuolelle voisi tuoda mukanaan aivan uudenlaisia ongelmia.

Nykymuotoisen organisaation ongelmaksi on ilmeisesti muodostunut organisaation moniportaaisuus ja toiminnan tehottomuus. Tuoko muutos sitten tehoa tai vähentääkö se

jotain toimenpiteitä? Näillä näkymin kaikki tehtävät kuitenkin säilyvät metsästäjäorganisaation hoidettavina, joten toiminnan supistaminen saattaa kangerrella varsinkin alkuvaiheessa. Uusi laki tulisikin muotoilla entistä selvempään muotoon erityisesti tehtävien järjestämisen osalta. Lisäksi perustuslain tuomia vaatimuksia ei voine koskaan korostaa liikaa. Niiden seikkojen huomioiminen organisaation toiminnassa voitaisiin nostaa aivan uuteen valoon.

Kaiken kaikkiaan tutkimuksen teko oli mielenkiintoista, mutta samalla myös haastavaa. Haasteellisen siitä teki se, ettei metsästäjäorganisaatioon liittyvää kirjallisuutta ollut kovin paljon saatavissa. Tutkimuksen teko sattui toisaalta mielenkiintoiseen aikaan, koska alkuvaiheessa tuli ilmi, että on käynnistetty maa- ja metsätalousministeriön toimesta metsästäjäorganisaatioita koskeva arviointi ja mahdollisesti koko järjestelmä tulee muuttumaan. Tämä kuitenkin osoittaa aiheen ajankohtaisuuden ja organisaation muutostarpeet. Muutoksia onkin jo ilmeisesti tulossa ja mielenkiintoista on nähdä, mihin suuntaan organisaatio kehittyy. Aiheesta riittäisi varmasti lisää tutkittavaa jatkossakin, erityisesti sen jälkeen jos tai kun metsästäjäorganisaation muutokset on toteutettu.

LÄHTEET

- Ekroos, Ari, Anne Kumpula, Kari Kuusiniemi, Pekka Vihervuori (2002). Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Helsinki: WSOY.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna (2008). Valta ja vahinko: Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Hämeenlinna: Kariston kirjapaino Oy.
- Harjunen, Raimo (2007). Metsästyksen valvonnan rikosoikeudellisia perusteita. Teoksessa: Metsästäjän lakikirja 9/2007. 34. painos. Toim. Klaus Ekman. Helsinki: Metsästäjien keskusjärjestö s. 347–353.
- Hautamäki, Veli-Pekka (2004). Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita Prima.
- Heuru, Kauko (2003). Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Prima.
- Huhtanen, Raija (2006). Hallinnon harmaa vyöhyke sosiaalivakuutuksessa ja sosiaaliavustuksessa. Lakimies 7–8, 1265–1281. Saatavissa 24.3.2010: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4169.pdf>.
- Husa, Jaakko (2000). Perustuslaki ja julkishallinto: Uusi perustuslaki ja julkista hallintoa koskeva sääntely sekä julkisen vallan käyttämisestä ja julkisen tehtävän hoitamista koskevat keskeisperiaatteet. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 236. Oikeustiede 9.
- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2002). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.
- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2008). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.
- Härkönen, Sauli (2009). Riistanhoitomaksut. Saatavissa 24.03.2010: http://www.mmm.fi/attachments/kalariistajaporot/kalastuslainkokonaisuudistus/5HoJFuT9O/Sauli_Harkonen-_Riistanhoitomaksu.pdf.

- Keravuori-Rusanen, Marietta (2008). Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä: Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotohtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki: Edita Prima.
- Koski, Seppo & Heikki Kulla (2005). Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum.
- Kuusikko, Kirsi (2000). Neuvonta hallinnossa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Laakso, Seppo, Outi Suviranta & Veijo Tarukannel (2006). Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä: Gummerus.
- Lampio, Teppo (1967). Metsästys. Porvoo: Werner Söderström.
- Lindqvist, Jari, Eeva Kuuluvainen (2009). Metsästäjien keskusjärjestön, riistanhoitopiirien ja riistanhoitoyhdistysten toiminnan arviointi. Talent Partners Public Consulting Oy.
- Lunna, Pauliina (2007). MKJ turvaa metsästyksen. Metsästäjä 4, 34–35.
- Mäenpää, Olli (2003). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita Prima.
- Mäenpää, Olli (2000). Hallinto-oikeus. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Mäenpää, Olli (2008). Julkisuusperiaate. Helsinki: WSOY.
- MKJ:n ohje ampumakokeesta (1995). Metsästäjien keskusjärjestö. Saatavissa 24.3.2010: <http://personal.inet.fi/yhdistys/yhteislupa/lomakeet/ampumakoe.pdf>.
- Metsästäjien keskusjärjestö (2005). Metsästäjän Opas. 18. painos. Jyväskylä: Gummerus.
- Metsästäjien keskusjärjestö (2006). Toimintakertomus 2006. Itäsalmi: Metsästäjien keskusjärjestö.

Metsästäjain keskusjärjestön tiedote (2009). 10 000 kosteikkohehtaaria odottaa kunnostusta – riistakosteikoista apua vesiensuojeluun. Saatavissa: 25.2.2010: http://www.riista.fi/?mag_nr=8&id=115.

Metsästäjain keskusjärjestön esite (2010). Saatavissa 24.3.2010: http://www.riista.fi/?mag_nr=9.

Paasonen, Jyri (2008). Yksityisen turvallisuusalan sääntely: Rikosoikeudellinen vastuu ja toimivaltuudet. Porvoo: WS Bookwell.

Pylkkänen, Are (2007). Metsästyksen vartijan oikeusturvasta. Teoksessa: Metsästäjän lakikirja 9/2007. 34. painos. Toim. Klaus Ekman. Helsinki: Metsästäjain keskusjärjestö s. 354–355.

Riistanhoitopiirien esite (2010). Saatavissa 24.3.2010 http://www.riista.fi/?mag_nr=10.

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos 2009. Tilasto. Saatavissa 24.3.2010: http://www.rktl.fi/www/uploads/pdf/uudet%20julkaisut/tilastoja_5_2009.pdf.

Rosas, Allan (1985). MOF-projekti. Teoksessa: Oikeustieteen tila ja tulevaisuus. Toim. Lahti, Raimo, Maria Rehbinder. Vaasa: Lakimiesliiton kustannus.

Routamo, Eero, Pauli Ståhlberg (1995). Suomen vahingonkorvausoikeus. Jyväskylä: Gummerus.

Routamo, Eero, Puli Ståhlberg (2006). Suomen vahingonkorvausoikeus. 5. uudistettu painos. Jyväskylä: Gummerus.

Saipio, Heikki, Lauri Niittylä, Elina Vartiainen- Hynönen (1996). Kunnallisen viranhaltijan oikeusasema. Jyväskylä: Gummerus.

Saraviita, Ilkka (2001). Valtiosääntöoikeuden perusteet. Jyväskylä: Gummerus.

Suksi, Markku (1998). Välillisen julkisen hallinnon rakenteesta. Lakimies 4, 390–412.

Suomen luonnonsuojeluliiton lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi metsästysasetuksen muuttamisesta 12.6.2008. Suomen luonnonsuojeluliitto. Saatavissa 24.03.2010:
<http://www.sll.fi/tiedotus/lausunnot/liitto/2008/mmmsuurpeto130608>.

Tuori, Kaarlo (2000). Julkisoikeuden perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Vammala: Vammalan kirjapaino.

Uotila, Jaakko, Seppo Laakso, Teuvo Pohjolainen & Jarmo Vuorinen (1989). Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. Suomen Lakimies julkaisuja b-sarja n:o 193. Jyväskylä: Gummerus.

Valtonen, Matti (1987). Metsästäjien keskusjärjestö: Järjestön syntyyn johtanut kehitys. Teoksessa: Metsästäjien keskusjärjestö 1962–1987. Toim. Tauno Rajanto. Jyväskylä: Gummerus.

Valtiovarainministeriö (1999). Välillinen valtionhallinto muistio. Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.

Virallislähteet

HE 187/1973 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vahingonkorvausta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 10/1960 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle metsästyslaiksi, laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta ja laiksi rikoslain 33 luvun ja 12 §:n muuttamisesta.

HE 300/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle metsästyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 120/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kalastuslain sekä riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain 1 ja 4 §:n muuttamisesta.

HE 68/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi metsästyslain muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 44/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 106/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ampuma-aselain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja kaupan torjumista koskevan lisäpöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

KM 4:1959 Metsästyslakikomitean mietintö: Ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle metsästyslaiksi, laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta ja laiksi rikoslain 33 luvun 12 §:n muuttamisesta.

KM 6:2002 Kunnallisen viranhaltijan oikeusasematoimikunnan mietintö.

KM 1997:13 Perustuslaki 2000 – komitean mietintö.

Metsästäjäorganisaation ohjesääntö 2/2005

Maa- ja metsätalousministeriön määräys metsästäjätutkinnosta 710/722/2002.

PeVL 4/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laeiksi Suomen Hallitusmuodon 31 §:n kumoamisesta ja kansalaisuuslain muuttamisesta.

PeVL 37/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi valtion vakuusrahostosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 15/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Oikeustapaukset

AOKS 8.7.2008 635/1/06

EOA 676/4/2007

KHO 62:1999

KHO 96:2004

KHO 17.11.2004 dnro. 3411/1/03

KKO 14/1989

KKO 50/1989