

**ASIA** Toimivan oikeussuojajärjestelmän takaaminen**KANTELU**

Kantelija on 5.2.2012 oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa arvostellut Suomen riistakeskuksen menettelyä. Riistahallintolain (158/2011) 31 §:n mukaan yksittäistä lupaa koskeva päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Kantelija on pyytänyt selvittämään, toimiiko Suomen riistakeskus lainmukaisesti, kun se määrää kategorisesti rauhoittamattomien lintujen ja riistalintujen vuosilupatyypiset poikkeusluvut voimaan muutoksenhakuajankana siitä huolimatta, että muutoksenhakuviranomaisen on edellyttävä, ettei poikkeus rauhoituksesta saa tulla voimaan ennen kuin valitusaika päättyy.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta on päätöksessään 2.2.2012 lausunut oikeusturvan ja toimivan oikeussuojajärjestelmän kannalta tärkeäksi, että poikkeuslupahakemuksia käsitellään niin ajoissa, että rauhoituksesta poikkeaminen ei ole mahdollista ennen valitusajan päättymistä. Valituslautakunta on päätöksissään 10.11.2011 ja 17.11.2011 lausunut toimivan oikeussuojajärjestelmän edellyttävän, että jatkossa poikkeuksia haetaan ja Suomen riistakeskuksen päätökset tehdään niin ajoissa, että rauhoituksesta poikkeaminen ei ole mahdollista ennen valitusajan päättymistä. Kantelija on viitannut myös korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen 30.3.2007 taltio 874, jonka mukaan pääsääntöisesti lupaa ei saa panna täytäntöön ennen valitusajan päättymistä. Kantelijan mukaan oikeuskäytäntö on edelleen relevantti, vaikka riistahallintolakia on muutettu vuonna 2011. Myös hallintolainkäyttölain 31 §:n perusteella lupapäätös voitiin aiemminkin määrätä lainvoimaa vailla täytäntöön pantavaksi.

Riistakeskus on perustellut kantelijalle käytäntöään mm. sillä, että poikkeuslupien hakuajoista ei ole säädetty ja että hakijalla on lähtökohtaisena oletuksena, että hän voi hakea lupaa milloin tahansa ja myös saada luvan nopeasti tarpeeseensa. Käytännössä monet eivät ole hakeneet lupia niin ajoissa, että valitusaika ehtisi kulua loppuun ennen kuin tarve poikkeusluvasta käytölle alkaa. Kantelijan mukaan valtaosa poikkeusluvista ovat sellaisia, että niiden luvantarve ei ole tullut hakijoille yllättäen vaan on ollut tiedossa jo edellisen vuoden vastaavalta jaksolta. Lupapäätöksen ”liian myöhäinen” ajankohta suhteessa myönnetyn luvan alkamisajankohtaan ei ole riittävä syy määrätä poikkeuslupaa täytäntöön pantavaksi niin, ettei luvasta valittavalla ole realistista mahdollisuutta valittaa luvasta ennen sen voimaantuloa.

Kantelija on myös todennut, että maaseutuelinkeinojen valituslautakunta ei ole keskeyttänyt niiden päätösten täytäntöönpanoa, joista kantelija on valittanut vuonna 2011 ja vaatinut täytäntöönpanon keskeyttämistä. Edellä mainittu riistakeskuksen ja valituslautakunnan käytäntö tekevät käytännössä täysin mahdottomaksi puuttumisen oikeudellisesti kestävämpiin lupapäätöksiin.

## SELVITYS JA LAUSUNTO

Suomen riistakeskus on antanut kantelun johdosta selvityksen 4.1.2013 ja maa- ja metsätalousministeriö lausunnon 8.1.2013.

## VASTINE

Kantelija on antanut 22.2.2013 päivätyn vastineen selvityksestä ja lausunnosta.

## RATKAISU

Riistahallintolain (158/2011) voimaantulon 1.3.2011 jälkeen Suomen riistakeskus on voinut panna yksittäisen lupapäätöksen täytäntöön muutoksenhausta huolimatta nimenomaan riistahallintolain 31 §:n 2 momentin nojalla. Muutoksenhakuviranomainen eli ensi vaiheessa maaseutuelinkeinojen valituslautakunta on voinut kieltää täytäntöönpanon. Jatkossa riistakeskuksen ao. päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen (HE 121/2013 vp – EV 186/2013 vp). Tasavallan presidentti on vahvistanut lainmuutoksen 31.1.2014 (voimaan 1.9.2014). Täytäntöönpanoa koskevan säännöksen sisältö säilyy ennallaan.

Ministeriö on lausunut, että välitön täytäntöönpano säädettyjen lupien voimassaoloaika on hallinnollisesti ajateltuna varsin lyhyt. Valituksella olisi mahdollista ehkäistä tehokkaasti tällaisen luvan käyttäminen, koska valituksen käsittelyaika saattaa venyä useampiin kuukausiin. Metsästyslain 41 §:n nojalla myönnettävän poikkeuslupan saajalla on lähtökohtaisesti suurempi intressi luvan mukaiselle toimenpiteelle kuin kantelijalla tai vastaavalla yhteisöllä luvan mukaisen toimenpiteen estämiselle. Ministeriön käsityksen mukaan jälkikäteen toteutuva oikeussuoja riittää kantelijan intresseille ja sillä on jo ohjattu ja tullaan ohjaamaan tulevaa poikkeuslupien myöntämiskäytäntöä.

Selvityksen mukaan Suomen riistakeskus on 1.3.2011 lukien toimittanut 41 §:ssä tarkoitetut poikkeusluvut tiedoksi rekisteröidyille paikallisille tai alueellisille yhteisöille, joiden tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Tieto poikkeuslupapäätöksistä on helposti saatavilla, jolloin kantelija voi ryhtyä välittömästi toimenpiteisiinsä. Riistakeskus on selvityksessään todennut, että korkeimman hallinto-oikeuden päätökset tulevat linjaamaan täytäntöönpanoon liittyviä käytäntöjä. Riistakeskus on kuitenkin todennut, että se ei voi asettaa poikkeuslupien hakijoita sitovaa ajallista takarajaa eikä sellaisesta ole säädetty. Se on pitkäjänteisesti neuvonut hakijoita hakemaan poikkeuslupia ajoissa mm. Metsästäjä-lehden välityksellä.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään KHO:2013:185 (antopäivä 29.11.2013) ratkaissut kantelijan valituksen maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätöksestä 2.2.2012 (nro 136/4/2011). Tapauksessa oli 27.3.2011 haettu metsästyslain 41 b §:ssä tarkoitettua poikkeuslupaa 150 allin kevätmetsästykseseen. Suomen riistakeskus oli 28.4.2011 myöntänyt luvan 49 allin metsästykseseen 28.4.–21.5.2011 välisenä aikana. Valituslautakunta oli hylännyt kanteli-

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

jan valituksen riistakeskuksen päätöksestä. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisunaan katsonut, että riistakeskuksen ja valituslautakunnan päätökset eivät olleet lainmukaisia. Korkein hallinto-oikeus on todennut ensin, että rauhoituksesta poikkeamista koskeva päätös on riistahallintolain 31 §:n 2 momentin perusteella täytäntöönpantavissa muutoksenhausta huolimatta, ellei muutoksenhakuviranomainen kiellä täytäntöönpanoa. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin viitanut valituksenalaiseen päätökseen ja todennut, että toimivan oikeussuojajärjestelmän kannalta on kuitenkin tärkeää hakea poikkeuslupaa ja ratkaista hakemus niin ajoissa, ettei rauhoituksesta voida poiketa ennen valitusajan päättymistä.

Vastaavalla tavalla korkein hallinto-oikeus on todennut oikeussuojajärjestelmän toimivuudesta 4.2.2014 antamassaan päätöksessä taltionro 287. Tapauksessa oli kysymys metsästyslain mukaisista rauhoittamattomien lintujen tappamiseen myönnettyistä poikkeusluvista. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta ja korkein hallinto-oikeus olivat muutoin hylänneet pääasiassa tehdyn valituksen.

Riistakeskuksen selvityksen perusteella sen keinona asian saattamiseksi tuomioistuimen ohjaamaan asiantilaan ovat lähinnä poikkeuslupien hakijoiden neuvonta. Riistakeskuksen internetsivuilta (28.1.2014) saatavan tiedon mukaan laitos pyrkiikin neuvomaan hakijoita hakemaan poikkeuslupia riittävän ajoissa ja tiedottaa hakijoita siitä, että ennen myönteisen poikkeuslupapäätöksen täytäntöönpanoa on odotettava valitusajaksi. Ilmeisestikin riistakeskuksen toimivalta ja lainmukaiset mahdollisuudet vaikuttaa asiantilaan ovat varsin rajalliset.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Viitataan siihen, mitä korkein hallinto-oikeus on edellä mainituissa päätöksissään todennut näkemyksensä oikeussuojajärjestelmän toimivuudesta, ja katson lisäksi, että ministeriön näkemys hallinnon toimivuudesta asiassa ei ole ongelmaton perustuslain 21 §:n kannalta. Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Ministeriön lausunnossa painotetaan hakijan intressin turvaamista tavalla, jota laillisuusvalvojana pidän ongelmallisena ja hallinnolle vieraana. Hallinnon toiminnan poikkeuslupahakemusten käsittelemisessä ja ratkaisemisessa ei tule määräytyä hallinnon ulkopuolisen eli hakijan valitsemien aikataulun ja toiminnan perusteella.

Julkisen vallan on perustuslain 22 § huomioon ottaen turvattava perusoikeuksien eli tässä oikeusturvan toteutuminen. Oikeusturvaan sisältyvä valitusoikeuden täysimääräinen käyttäminen tulee turvata hallinnollisin keinoin sekä tarvittaessa lainsäädännöllisin toimin. Myös hallintolain 6 § asettaa hallinnolle objektiviteettivaatimuksen ja -tavoitteen, joka tässä tapauksessa tarkoittaa viranomaisten toimintaan kohdistuvan luottamuksen turvaamista siten, että hallinnossa asioivat ja myös lainmukaista muutoksenhakuoikeutta käyttävät tahot voivat luottaa paitsi oikeussuojajärjestelmän myös hallinnon toimivuuteen.

Hallinnon tulee kaikessa lainmukaisessa toiminnassaan olla tasapuolinen ja neutraali, sekä perustaa toimintansa lainsäädäntöön, oikeudelliseen argumentaatioon ja tosiasioihin. Tämän vuoksi pidän ongelmallisena lausunnosta ilmenevää käsitystä eri tahojen – tässä tapauksessa poikkeuslupan hakijoiden ja mahdollisten lupapäätöksistä valittavien – intressien välisestä arvojärjestyksestä. Poikkeuslupapäätösten täytäntöönpanosta ja muutoksenhakujärjestelmästä on

säädetty laissa, joka määrittelee eri intressitahojen aseman muutoksenhakujärjestelmässä. Riippumaton lainkäyttöelin ratkaisee tapauskohtaisesti lupapäätöksen ja sen täytäntöönpanon laillisuuden ja hallinnon tulee omalta osaltaan turvata aito mahdollisuus tähän oikeudelliseen punnintaan.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin ja riistahallintolain 1 §:n 3 momentin perusteella maa- ja metsätalousministeriö vastaa riistakeskuksen hallinnon asianmukaisesta toiminnasta sekä ohjaa ja valvoo sitä. On hallinnon ja viime kädessä maa- ja metsätalousministeriön asia saattaa kantelussa esille tuotu poikkeuslupien täytäntöönpanoon liittyvä asiantila alaisessaan hallinnossa sellaiseksi, että oikeussuojajärjestelmän toimivuus voidaan jatkossa taata. Tämän vuoksi pyydän maa- ja metsätalousministeriötä ilmoittamaan viimeistään 30.9.2014, mihin sen toimivallassa oleviin toimenpiteisiin se aikoo ryhtyä asiassa.

Kantelu ei ole tässä vaiheessa johtanut muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Kantelun liitteet palautetaan ohessa.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---