



Metsähallituksen maksuttomien metsästyslupien myöntäminen

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 24.4.2021 osoittamassaan kantelussa arvostellut Metsähallituksen menettelyä muun muassa siksi, että Metsähallitus on myöntänyt maksuttomia pienriistalupia Metsähallituksen ja maa- ja metsätalousministeriön henkilöstölle sekä valtakunnallisia sidosryhmälupia eri päättävissä asemissa oleville henkilöille. Hän on pyytänyt muun ohessa tutkimaan, syyllistyvätkö Metsähallituksen johtotehtävissä olevat henkilöt verotusta koskevien säännösten rikkomiseen ottaessaan vastaan näitä lupia, koska Metsähallituksen tulkinnan mukaan näitä lupia ei pidetä luontaisetuina.

SELVITYKSET JA LAUSUNTO

Metsähallituksen selvitys

Metsähallituksen selvityksen 2.12.2021 mukaan Metsähallitus Metsätalous Oy:n toimitusjohtaja on järjestänyt vuonna 2020 yhden kanalintujahdin, jonka yhteydessä on myönnetty maksuton metsästyslupa Latvian metsäyhtiön kolmelle edustajalle. Muutoin Metsähallitus ei ole järjestänyt jahteja vuosina 2020–2021 koronatilanteesta johtuen, mutta on myöntänyt maksuttomia lupia niin sanottuina sidosryhmälupina sellaisille henkilöille, joiden virka-asema tai työnkuva on ollut sellainen, että heidän on ollut tarpeellista ja hyvä perehtyä valtion alueiden metsästyksen ja kalastuksen järjestelyihin. Tällaiselle henkilölle lupa on voitu kirjoittaa paitsi Metsähallituksen järjestämissä sidosryhmätalaisuuksissa myös omatoimista tutustumista varten metsästyksen järjestelyihin valtion mailla. Sidosryhmäluvan saajien antamaa palautetta on voitu hyödyntää

valtion alueiden metsästys- ja kalastusjärjestelyjen kehittämisessä. Maksuttomia sidosryhmälupia on myönnetty vuosina 2020–2021 yhteensä 233 kappaletta.

Metsähallituksen johtajatehtävissä oleville on metsästyksen valvontaa ja/tai Metsähallituksen edustamista varten myönnetty metsästyslupia pienriistalle vuonna 2020–2021 (koko maa) 25/17 kappaletta, metsätalouden toimihenkilöille riistanhoitoa ja/tai valvontaa vastaan (metsäsuunnittelu ja riistaelinympäristöt, oma toimialue) 209/157 kappaletta, metsästyksen eräsuunnittelijoille riistanhoitoa ja/tai valvontaa vastaan (koko maa) 12/15 sekä erätarkastajille valvontaa vastaan (koko maa) 12/13 kappaletta.

Maa- ja metsätalousministeriön johtotehtävissä oleville henkilöille on myönnetty niin sanottu sidosryhmälupia. Nämä luvat eivät ole perustuneet riistanhoidollisiin tehtäviin tai valvontatehtäviin.

Metsähallituksen toimesta lupien verotuksellista käsittelyä ei ole selvitetty.

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto

Ministeriö on lausunnossaan 16.12.2021 muun ohessa viitannut maa- ja metsätalousministeriön asetuksen eräiden Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien suoritteiden maksuista eli niin sanotun maksuasetuksen (1462/2019, voimassa 1.1.2020-31.12.2021) perustelumuiotioon.

Sidosryhmäluvat on tarkoitettu Metsähallituksen sidosryhmäedustajille, joita voidaan joko kutsua Metsähallituksen järjestämään metsästykseseen tai kalastukseen, tai joille voidaan tarjota mahdollisuus tutustua Metsähallituksen metsästyksen ja kalastuksen järjestelyihin ja riista- tai kalalajien hoitoon, jos se on heille viran hoidon kannalta tai Metsähallituksen tehtävien kannalta perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Metsähallitus on toiminut asiassa voimassa olevan lain- säädännön mukaisesti. Maa- ja metsätalousministeriöllä ei ole ollut huomauttamista Metsähallituksen toimintaan.

Metsästyslaissa ei ole tarkemmin säädetty riistanhoitoa ja/tai valvontaa vastaan myönnettyjen metsästyslupien myöntämisestä tai määritelty sitä, miten valtion viranomaisen hallitsemallaan alueella järjestämä metsästys on käytännön tasolla toteutettava. Metsästyslaki jättää viranomaiselle harkinnanvaraa näissä kysymyksissä. Maa- ja metsätalousministeriö on katsonut, että Metsähallituksen päätöksentekoa voidaan ohjata valtion maksuperustelain ja maksuasetuksen nojalla edellyttäen, ettei sääntely ole ristiriidassa metsästyslain kanssa.

Metsähallituksen lisäselvitys

Metsähallitus (erätalousjohtaja) on lisäselvityksessään 11.10.2022 täsmentänyt, että omatoiminen tutustuminen metsästyksen järjestelyihin tarkoittaa sitä, että sidosryhmäluvan saaneella on mahdollisuus tutustua valtion maiden metsästysjärjestelyihin omassa aikataulussa. Kyseiset henkilöt ovat usein kiireisiä työelämässään, eikä heillä ole välttämättä kutsuttuina mahdollisuutta osallistua Metsähallituksen järjestämiin jahteihin. Sidosryhmäluvan saaneita kehoitetaan antamaan saalispalautte.

Valvontaa vastaan myönnettyjen lupien saajilla on velvollisuus tarkastaa metsästysluvat muilta kohtaamiltaan metsästäjiltä ja ilmoittaa alueen erätarkastajille mahdollisesti havaitsemistaan epäkohdista kuten luvattomasta leiriytymisestä, puunotosta tai roskaamisesta. Metsähallitus kontrolloi luvan käyttämistä saalispalautteen avulla.

Metsähallituksen johtajatehtävissä oleville myönnetty maksuton metsästyslupa edustamista varten on perustunut siihen, että he osallistuvat päätöksentekoon, joka vaikuttaa Metsähallituksen riistan ja kalavesien hoitoon. Tätä kautta he ovat mahdollistamassa kestävän metsästyksen ja kalastuksen järjestelyt valtion alueilla. Metsähallituksen henkilöstöllä on oikeus kysyä metsästyksen ja kalastuksen asiakkailta luvat ja he auttavat valvonnassa.

Metsähallitus ei tee myönnettyistä maksuttomista metsästysluvista erillisiä päätöksiä.

Metsähallitus on lisäselvityksen liitteinä toimittanut Metsähallituksen erätalousjohtajan ohjeita ja päätöksiä, jotka liittyvät metsästyslain perusteella myönnettäviin maksuttomiin metsästyslupiin.

Lisäselvityksen tarkennuksessa (sähköposti 18.10.2022/ylitarkastaja) on lisäksi todettu, että yksittäisen myönnetyn sidosryhmäluvan perustetta ei ole aikaisemmin kirjattu mihinkään asiakirjaan. Luvat on myönnetty erätalousjohtajan ohjeen mukaisin perustein sidosryhmäluvan myöntäjän harkinnan mukaisesti. Syksyllä 2022 on tietojärjestelmään lisätty pakolliseksi täytettäväksi tietokentäksi sidosryhmäluvan peruste. Alennetulla maksulla metsästyslupia ei ole viime vuosina myönnetty.

RATKAISU

1 Oikeusohjeet

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 107 §:n mukaan, jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

Hallintolain 2 §:n 3 momentin mukaisesti hallintolakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 43 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Metsähallituksesta annetun lain (234/2016) 5 §:n 2 momentin mukaan Metsähallitus hoitaa sille säädetyt julkiset hallintotehtävät, joita ovat muiden ohessa 4 kohdan mukaan metsästyslaissa (615/1993) säädetyt tehtävät, 5 kohdan mukaan riista- ja kalataloudellisten hankkeiden toteuttaminen sekä metsästys- ja kalastuslupien myöntäminen ja 6 kohdan mukaan Metsähallituksen erävalvonnasta annetussa laissa (1157/2005) tarkoitettu erävalvonta.

Metsähallituksesta annetun lain 19 §:n 1 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö ohjaavat ja valvovat toimialojensa osalta Metsähallitukselle kuuluvien julkisten hallintotehtävien hoitoa siten kuin virastojen ja laitosten toiminnan ohjauksesta ja valvon-

nasta erikseen säädetään. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettujen ministeriöiden ohjauksen ja valvonnan puitteissa Metsähallituksen hallitus huolehtii julkisten hallintotehtävien hoidon yleisestä ohjauksesta ja valvonnasta.

Metsähallituksesta annetun lain 24 §:n 1 momentin mukaan Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin liittyvien suoritteiden maksujen määräämisestä, viivästyskorosta, maksujen perinnästä ja toimivallasta maksuista päätettäessä säädetään valtion maksuperustelaisissa (150/1992). Julkiseen hallintotehtävään liittyvän suoritteen maksua koskevasta muutoksenhausta säädetään mainitun lain 11 b §:ssä.

Metsähallituksesta annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 132/2015 vp, s. 59) säännökohtaisista perusteluista ilmenee, että *”Pykälä sisältäisi Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoitoon liittyviä maksuja koskevat pääsäännökset. Lisäksi useaan erityislakiin sisältyy suoritteiden, oikeuksien tai lupien maksuttomuutta koskevia säännöksiä, joihin ei ole tarkoitus puuttua nyt esitettävällä säännöksellä.”*

Metsähallituksesta annetun lain 28 §:n mukaan Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoito rahoitetaan valtion talousarviossa erikseen osoitetuilla määrärahoilla sekä julkisten hallintotehtävien hoidosta saatavilla maksuilla ja tuotoilla. Julkisten hallintotehtävien hoitoa voidaan rahoittaa myös julkisella hankerahoituksella.

Metsästyslain (615/1993) 6 §:n mukaan oikeus harjoittaa metsästystä ja määrätä siitä kuuluu alueen omistajalle, jollei jäljempänä muuta säädetä.

Metsästyslain 44 §:n mukaan metsästysoikeuden käyttämisestä ja riistanhoidosta valtion alueilla päättää se viranomainen, jonka hallinnassa alue on, jollei tämän luvun [6 luvun] säännöksistä muuta johdu.

Metsästyslain 46 §:n (valtiolle kuuluvan metsästysalueen vuokraaminen) mukaan valtion aluetta koskeva metsästyslupa annetaan kirjallisena. Luvassa on yksilöitävä metsästysaika ja metsästettävät riistaeläimet. Lupaehdoissa voidaan määrätä luvan saaja määräajassa ilmoittamaan luvan myöntäjälle saamansa saaliin määrä. Jos jollakin valtion alueella on tarpeen rajoittaa lupien määrää, lupia myönnettäessä etusijalle on asetettava sellaiset metsästäjät, joilla muutoin ei olisi kohtuullista metsästysmahdollisuutta. Metsähallitus voi antaa metsästysluvan ulkomalaiselle 7 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettulle alueelle sen mukaan kuin asetuksella säädetään.

Pykälää koskevan hallituksen esityksen ([HE 300/1992 vp](#), s. 22) mukaan (HE:ssä 45 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, johtuen pykälämuutoksista lakiehdotukseen eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnön [MmVM 7/1993 vp](#) käsittelyn yhteydessä) *”Valtio voi omista-*

miensa alueiden osalta, samoin kuin muukin maanomistaja, antaa metsästyslupia. Oikeudellisessa mielessä valtion viranomaisen antama metsästyslupa on aivan samanlainen kuin yksityisen maanomistajan antama metsästyslupa. Riistanhoidon järjestämiseksi on tarpeen saada tietoa metsästyksen tuloksena saadusta saaliista. Tämän vuoksi ehdotetaan, että luvan ehdoksi asetetaan velvollisuus ilmoittaa luvan myöntäjälle saaliin määrä.”

Metsästyslain 47 §:n mukaan (metsästyslupa valtion alueelle) valtion alueita koskeva metsästyslupa myönnetään maksua vastaan. Valtion viranomaisen hallitsemallaan alueella järjestämään metsästykseseen osallistuvilta ei maksua peritä. Valtion viranomainen voi metsästyksen valvontaa tai riistanhoitoa suorittavalle henkilölle myöntää tämän toimialueella metsästysluvan viranomaisen hallinnassa olevalle alueelle maksutta tai alennetulla maksulla. Metsästysvuokria ja lupamaksuja määrättäessä on pyrittävä siihen, että maksutulot riittävät valtion suorittamista riistanhoitotoimenpiteistä aiheutuviin menoihin.

Pykälää koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE:ssä 46 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa) on todettu, että *”Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että valtion alueita koskevat metsästysluvut myönnettäisiin aina maksua vastaan. Kun metsästysvuokrasopimukset 11 §:n mukaan pääsääntöisesti tehtäisiin maksua vastaan, merkitsee sanottu säännös sitä, että myös valtion maita koskevista metsästysvuokrasopimuksista olisi perittävä maksu. Tämä on luonnollista, koska oikeuden käyttäminen on rahanarvoinen etu. Metsästysvuokrasopimusten tekeminen ja lupien myöntäminen on luonteeltaan sellaista toimintaa, josta tulisi myös valtion maksuperustelain periaatteet huomioon ottaen periä maksu.*

Vuokrien ja lupamaksujen suuruutta ei voida kuitenkaan määrätä valtion maksuperustelain pohjalta. Esimerkiksi pelkästä luvan myöntämisestä valtiolle aiheutuvat kustannukset ovat vähäiset, eikä luvasta tältä pohjalta perittävä maksu vastaisi luvan saajien hyötyä. Vuokrien ja lupamaksujen suuruutta määrättäessä olisi lakiehdotuksen mukaan pyrittävä siihen, että maksutulot riittäisivät kattamaan tarpeellisesta riistanhoidosta aiheutuvat menot. Tällä tavoin metsästyksen ja riistanhoidon yhteys säilyisi ja riistanhoitoon käytettäviä varoja kertyisi sitä enemmän, mitä enemmän metsästettäisiin.

Pykälän 1 momenttiin on otettu maininta siitä, että valtion viranomaisen järjestämään metsästykseseen osallistuvan henkilön ei tarvitsisi suorittaa metsästyksestä maksua. Momenttiin on otettu myös säännös siitä, että valtion viranomainen voisi myöntää metsästyksen valvontaa tai riistanhoitoa suorittavalle henkilölle metsästysluvan maksutta tai alennetulla maksulla hallinnassaan olevalle alueelle. Käytännössä tämä koskisi pääasiassa metsähallinnon palveluksessa olevia henkilöitä.”

Valtion maksuperustelain (150/1992) 8 §:n (348/1994) 2 momentin mukaan asianomainen ministeriö päättää, mitkä ministeriön ja hallinnonalan muiden viranomaisten suoritteet tai suoriteryhmät ovat maksullisia ja mistä suoritteesta tai suoriteryhmästä maksu määrätään omakustannusarvon perusteella sekä mitkä suoritteet hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa eräiden Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien suoritteiden maksuista säädetään muun muassa maksuttomista julkisoikeudellisista suoritteista ([1462/2019](#), jäljempänä maksuasetus, voimassa 1.1.2020–31.12.2021). Maksuasetuksen 4 §:n 3 kohdan mukaan maksuton suorite on Metsähallituksen myöntämä valvontaa tai kalavedenhoitoa taikka riistanhoitotöitä vastaan annettu lupa kalastukseen tai metsästykseseen, ja 4 kohdan mukaan Metsähallituksen myöntämä sidosryhmälupa. (maksuasetus [1140/2021](#) voimassa 1.1.2022–31.12.2023)

Maksuasetuksen (1462/2019) perustelumuistion 5.12.2019 (s. 5-6) mukaan ”*Ehdotetun 4 §:n 3 kohta perustuu muun muassa metsästyslain 47 §:ään. Tällaisia valvontaa, kalavedenhoitoa tai riistanhoitotöitä vastaan myönnettyjä lupia on vuodessa alle 300 kappaletta. Jos yksittäisestä maksuttomana myönnettävästä luvasta aiheutuisi laskennallisesti 60 euron saamatta jäänyt lupatulo, suoritteen maksuttomuudesta aiheutuisi yhteensä enintään 18 000 euron saamatta jäävät lupatulot. Menettely on kuitenkin valtiolle edullinen, koska lupaa vastaan tehty työ toteutettuna Metsähallituksen omana työnä aiheuttaisi valtiolle moninkertaiset kustannukset. Ehdotettu Metsähallituksen myöntämän sidosryhmäluvan maksuttomuus perustuu metsästyslain 47 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan valtion viranomaisen hallitsemallaan alueella järjestämään metsästykseseen osallistuvilta ei maksua peritä. Sidoryhmälupia myönnettiin vuonna 2018 noin 170 kappaletta, joten niiden taloudellinen merkitys on vähäinen. Sidoryhmäluvan maksuttomuudelle on lisäksi valtion maksuperustelain 6 §:n 3 momentissa tarkoitettu erityinen syy. Sidoryhmäluvat on tarkoitettu Metsähallituksen sidoryhmäedustajille, joita voidaan joko kutsua Metsähallituksen järjestämään metsästykseseen tai kalastukseen, tai joille voidaan tarjota mahdollisuus tutustua Metsähallituksen metsästyksen ja kalastuksen järjestelyihin ja riista- tai kalalajien hoitoon, jos se on heille viran hoidon kannalta tai Metsähallituksen tehtävien kannalta perusteltua ja tarkoituksenmukaista.*”

Edellä selostettujen lakien ja asetuksen lisäksi Metsähallituksen erätalousjohtaja on antanut metsästyslupien myöntämistä koskevia ohjeita ja päätöksiä.

Metsähallituksen erätalousjohtajan ohjeessa 10.10.2017 (Metsähallituksen sidoryhmäluvat) on myöntämisen perusteista todettu muun ohessa seuraavaa. ”*Sidosryhmäluvat on tarkoitettu sellaisille henkilöille, joiden virka-asema tai työnkuva on sellainen, että heidän on hyvä perehtyä valtion maiden metsästyksen ja kalastuksen järjestelyihin. Tällaisille henkilöille lupa voidaan kirjoittaa koko kaudeksi tai vaihtoehtoisesti lyhyemmälle aikajaksolle. Metsähallitus järjestää*

myös eri puolilla maata sidosryhmätilaisuuksia, joissa vieraille voidaan esitellä eräasioiden järjestelyitä käytännössä. Tällaiset sidosryhmäluvat kirjoitetaan lyhytaikaisina tapahtuman keston mukaan.”

Ohjeen kohdassa muuta huomioitavaa on muun ohessa todettu, että ”Sidosryhmäluvan saaneilta voi tulla pyyntöjä, että sukulainen, tuttava, tai joku sidosryhmäluvan saaneen oma sidosryhmäläinen saisi luvan. Pääperiaate kuitenkin on, että lupia ei kirjoiteta kuin vain niille, jotka Metsähallitus kutsuu tai joille se harkinnanvaraisesti tarjoaa mahdollisuuden tulla tutustumaan valtion maiden metsästys- tai kalastusjärjestelyihin, tai että on selkeästi Metsähallituksen tai valtion edun mukaista järjestää jollekin ryhmälle metsästys- tai kalastusmahdollisuus. Tällaisia voivat olla esimerkiksi maanpuolustukseen liittyvä toiminta, valtiovierailuihin liittyvät retkeilyt, muu kansainvälinen yhteistyö, valtion maista tehtävät mediaesittelyt tai esimerkiksi suomalaisen luonnonkäyttöön liittyvien dokumenttien tai elokuvien kuvaukset. Näissä tapauksissa tulee asiasta sopia erätalouspäällikköjen kanssa, jotta varmistetaan että alueen erityisolosuhteet tulevat huomioituksi. Erityistä harkintaa tulee käyttää tilanteissa, joissa jollain alueella tai kohteella metsästyksen tai kalastuksen järjestelyissä kiistanalaisia tai herkkiä tilanteita tai erityisen heikko riista- tai kalakantatilanne.”

Metsähallituksen erätalousjohtajan ohjeessa 1.9.2022 (Metsähallituksen metsästyksen ja kalastuksen sidosryhmälupien myöntäminen, korvaa ohjeen 10.10.2017) on todettu muun ohessa seuraavaa. ”Ohjeen mukaan sidosryhmälupa voidaan myöntää seuraavilla metsästyslain ja maksuasetuksen mukaisilla perusteilla ja luvan peruste dokumentoidaan: Henkilölle, joka osallistuu Metsähallituksen järjestämään metsästyksen tai kalastukseen; Henkilölle, joka tuottaa metsästyksen tai kalastukseen liittyvää informaatiota esimerkiksi mediaan (artikkelit, kuva-, ääni-, elokuva- tai dokumenttimateriaalia jne.), eikä luvan saanti ole enää kiintiöiden loppumisen vuoksi mahdollista; sekä erillisestä harkinnasta sellaisille henkilöille, jolle se on Metsähallituksen tehtävien kannalta perusteltua ja tarkoituksenmukaista tai se on valtion tai erätalouden edun mukaista.”

Erätalousjohtajan päätöksen 31.8.2022 (MH 6948/08.00.00/2022) mukaan sidosryhmälupien myöntämisessä ja niiden kirjoittamisessa noudatetaan erikseen laadittua ohjetta (MH 6823/08.00.0072022), jolla ilmeisesti tarkoitetaan edellä kuvattua ohjetta.

Erätalousjohtaja on myös antanut ohjeen 10.6.2020 (MH 3509/2020) valvontaa ja riistan- sekä kalastoinhoitoa vastaan annettavista luvista.

2 Arviointi

2.1 Järjestetyn metsästyksen maksuton lupa (niin sanottu sidosryhmälupa)

Metsästyslain 47 §:n 1 momentin 2. virkkeen mukaan valtion viranomaisen hallitsemallaan alueella järjestämään metsästyksen osallistuvilta ei maksua peritä.

Metsähallituksen selvityksen perusteella kantelun tarkasteluajankohtana eli vuosina 2020–2021 on järjestetty yksi kanalintujahti, jonka yhteydessä on myönnetty maksuton metsästyslupa kolmelle henkilölle. Kun maksuttomia niin sanottuja sidosryhmälupia on myönnetty tarkasteluajankohtana yhteensä 233 kappaletta, teen sen johtopäätöksen Metsähallituksen selvityksen perusteella, että 230 kappaletta on myönnetty selvityksen mukaisesti ”omatoimista tutustumista varten metsästyksen järjestelyihin valtion mailla”.

Selvityksen ja lausunnon perusteella maa- ja metsätalousministeriö ja Metsähallitus tekevät eron valtion järjestämän metsästyksen ja omatoimisen tutustumisen välillä. Ministeriö on kuitenkin todennut lausunnossaan, että metsästyslaissa ei ole tarkemmin määritelty sitä, miten valtion viranomaisen hallitsemallaan alueella järjestämä metsästys on käytännön tasolla toteutettava ja että metsästyslaki jättää viranomaiselle harkinnanvaraa näissä kysymyksissä.

Perustuslain 107 §:n mukainen soveltamisrajoitus kohdistuu asetuksen tasoihin ja niitä alemman asteisiin säädöksiin. Rajoitus kieltää viranomaista soveltamasta asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Perustuslailla ja lailla on siten etusija suhteessa lakia alemmantasoihin normeihin, määräyksiin ja ohjeisiin. Rajoituksen kohteena ovat siis myös ministeriöiden antamat oikeusnormit sekä muut hallintoelinten antamat soveltamismääräykset ja -ohjeet.

Nähdäkseni metsästyslain 47 §:ää ei voi tulkita sen sanamuodon ohi siten, että sen perusteella voitaisiin myöntää maksuton metsästyslupa ”omatoimiseen tutustumiseen” valtion mailla. Pykälän säännös viittaa nimenomaan viranomaisen itsensä järjestämään metsästyksen eli viranomaisen aktiiviseen toimintaan tässä yhteydessä, mikä valtion järjestämän metsästyksen metsästyslain 47 §:n sanamuodon mukainen tulkinta ja myös siinä käytettyjen ilmaisuiden yleisen kielenkäytön mukainen merkitys huomioon ottaen tulisi olla edes jollain tavoin viranomaisen taholta aktiivista, osallistavaa ja ohjaavaa toimintaa. Myöskään metsästyslain hallituksen esitys ei tue maa- ja metsätalousministeriön lausunnossaan esittämää laajentavaa tulkintaa. Edelleen, maa- ja metsätalousministeriön maksuasetuksen perusteluilla ja Metsähallituksen ohjeilla tai päätöksillä ei voi laajentaa metsästyslain säännöksen tulkintaa.

Näkemykseni mukaan, kun Metsähallitus on myöntänyt maksuttoman metsästysluvan omatoimiseen tutustumiseen valtion mailla, se on menetellyt metsästyslain 47 §:n 1 momentin sanamuodon vastaisella tavalla. Maksuttomien sidosryhmälupien myöntäminen muussa kuin voimassa olevan metsästyslain sanamuodon mukaisessa tilanteessa ei ole lainmukaista. Metsähallituksen tulee noudattaa metsästyslain säännöstä tarkoin.

Saamieni selvitysten perusteella Metsähallituksessa on kuitenkin toimittu Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoitamista ohjaavassa maa- ja metsätalousministeriössä omaksutun ja maksuasetuksen perusteluihin selkeästi kirjatun tulkinnan mukaisesti.

Selvennyksenä totean, että varsin yksilöimättömän kantelun johdosta ja saamaani selvityksineistoon tutustuttuani en ole katsonut aiheelliseksi ryhtyä enempää selvittämään ja arvioimaan viranomaisen harkintavallan käyttämistä kyseisen metsästyslain säännöksen perusteella yksittäiselle henkilölle myönnetyn maksuttoman metsästysluvan myöntämisessä.

Yleisellä tasolla totean kuitenkin seuraavaa.

Metsästyslain 47 §:n edellä mainittu säännös ja sitä koskevan hallituksen esityksen perustelut asettavat lainsäädännölliset raamit Metsähallituksen harkintavallan käyttämiselle. Tämän lisäksi hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteet rajoittavat viranomaisen harkintavallan käyttämistä. Viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin ja viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Metsästyslupa valtion maalle poikkeaa yksityisen maanomistajan omalle maalleen myöntämästä luvasta, vaikka eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnössä vuodelta 1993 (MmVM 7/1993 vp) todetaan, että kysymys olisi oikeudellisessa mielessä samanlaisesta luvasta kuin yksityisen maanomistajan antamasta metsästysluvasta. Metsähallituksen myöntämissä metsästysluvista on kuitenkin kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Julkisenä hallintotehtävänä Metsähallituksen metsästyslupien myöntämismenettelyn tulee kaikilta osiltaan vastata valtionhallinnossa sovellettavia hyvän hallinnon vaatimuksia.

Metsästyslupa on hallintopäätös. Metsästysluvan tulee olla hallintolain mukaisella tavalla perusteltu ja dokumentoitu. Myös hyvä hallinto hallinnon avoimuuden ja läpinäkyvyyden takaamiseksi edellyttää, että myöntämisen perusteet dokumentoidaan siten, että harkintavallan lainmukainen käyttäminen on myös jälkikäteen todennettavissa.

Sikäli, kun Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin lainsäädännön perusteella arvioidaan liittyvän edustamista ja sidosryhmäyhteistyötä, on tuossakin menettelyssä perusteltua noudattaa samoja säännöksiä, periaatteita ja ohjeita, joita valtionhallinnossa sovelletaan sidosryhmäyhteistyössä.

teistyöhön vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista yleensä ja joiden tarkoituksena on toteuttaa ja ylläpitää luottamusta julkisen hallintotehtävän asianmukaiseen ja puolueettomaan hoitamiseen sekä näitä tavoitteita vaarantavien käytäntöjen torjumiseen. Tässä yhteydessä viitataan esimerkiksi valtiovarainministeriön ohjeeseen Vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista 1.5.2021 ([VN/12079/2021](#)).

Metsähallituksen on käsitykseni mukaan tarpeen arvioida ja tarpeen mukaan päivittää sidosryhmälupien myöntämistä koskevat käytäntönsä ja sitä koskevat ohjeensa tästä näkökulmasta.

Maa- ja metsätalousministeriön on käsitykseni mukaan puolestaan tarpeen arvioida ja päivittää kysymyksessä olevaa Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien suoritteita koskevaa maksuasetusta ja sen perusteluita viimeistään nyt voimassa olevan asetuksen voimassaolon päättyessä siten, että maksuasetus perusteluineen ei ohjaa Metsähallitusta ongelmalliseen laintulkintaan.

2.2 Metsästyksen valvontaa tai riistanhoitoa suorittavan maksuton lupa

Metsästyslain 47 §:n 1 momentin 3. virkkeen mukaan valtion viranomainen voi metsästyksen valvontaa tai riistanhoitoa suorittavalle henkilölle myöntää tämän toimialueella metsästyslupan viranomaisen hallinnassa olevalle alueelle maksutta tai alennetulla maksulla.

Pykälää koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että käytännössä tämä koskisi pääasiassa metsähallinnon palveluksessa olevia henkilöitä.

Varsin yksilöimättömän kantelun johdosta ja saamaani selvitysaineistoon tutustuttuani en ole katsonut aiheelliseksi ryhtyä enempää selvittämään ja arvioimaan viranomaisen harkintavallan käyttämistä kyseisen metsästyslain säännöksen perusteella yksittäisten metsähallinnon palveluksessa oleville tai muille mahdollisille henkilöille myönnettyjen maksuttomien metsästyslupien kohdalla.

Yleisellä tasolla totean kuitenkin seuraavaa.

Maa- ja metsätalousministeriö on todennut lausunnossaan, että metsästyslaissa ei ole tarkemmin säädetty riistanhoitoa ja/tai valvontaa vastaan myönnettyjen metsästyslupien myöntämisestä ja että metsästyslaki jättää viranomaiselle harkintavaltaa näissä kysymyksissä.

Metsästyslain 47 §:n edellä mainittu säännös ja sitä koskevan hallituksen esityksen perustelut asettavat lainsäädännölliset raamit Metsähallituksen harkintavallan käyttämiselle. Tämän li-

säksi hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteet rajoittavat viranomaisen harkintavallan käyttämistä. Viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin ja viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Maksuttomien lupien myöntäminen metsästyksen valvontaa tai riistanhoitoa vastaan perustuu metsästyslain säännökseen. Koska en laillisuusvalvojana ota kantaa tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin, en ota erikseen kantaa siihen, onko tällaiselle käytännölle olemassa maksuasetuksen perustelumuihistakin ilmeneviä ja tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta esitettävissä olevia perusteita.

Käsitykseni mukaan metsästyslakiin perustuva menettelytapa on kuitenkin lähtökohtaisesti poikkeuksellinen. Yleensä ei julkisiin hallintotehtäviin kuuluvaa yleisluonteistakaan valvontaa tai julkisorganisaation tehtävien hoitoon liittyviä toimintoja järjestetä osaksi henkilöstön ja mahdollisten muidenkin henkilöiden vapaa-ajan toiminnan ja sitä vastaan annettujen etuisuuksien vaaraan. Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoito rahoitetaan valtion talousarviossa erikseen osoitetuilla määrärahoilla sekä julkisten hallintotehtävien hoidosta saatavilla maksuilla ja tuotoilla.

Menettelytapa saattaa synnyttää myös kysymyksiä esimerkiksi yhdenvertaisuudesta ja hallinnon harkintavaltaa ohjaavien hallinnon oikeusperiaatteiden noudattamisesta. Samoin nousee kysymyksiä menettelytavan verotuksellisesta asemasta.

Metsästyslupa on hallintopäätös. Metsästyslupan tulee olla hallintolain mukaisella tavalla perusteltu ja dokumentoitu. Myös hyvä hallinto hallinnon avoimuuden ja läpinäkyvyyden takaamiseksi edellyttää, että myöntämisen perusteet dokumentoidaan siten, että harkintavallan lainmukainen käyttäminen on myös jälkikäteen todennettävissä.

Lisäksi tuon esiin, että selvityksen perusteella Metsähallituksen johtajatehtävissä oleville edustamista varten myönnetty maksuton metsästyslupa on perustunut metsästyslain 47 §:n 1 momentin 3. virkkeen säännökseen. Metsästyslaissa ei ole nimenomaisesti säädetty metsästyslupan myöntämistä maksutta tai alennetulla maksulla edustamista varten.

2.3 Maksuttomien metsästyslupien verotuksellinen asema

Metsästyslain 47 §:ää koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että *”Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että valtion alueita koskevat metsästysluvat myönnetäisiin aina maksua vastaan. Kun metsästysvuokrasopimukset 11 §:n mukaan pääsääntöisesti tehtäisiin maksua vastaan, merkitsee sanottu säännös sitä, että myös valtion maita koskevista metsästysvuokrasopimuksista olisi perittävä maksu. Tämä on luonnollista, koska oikeuden käyttäminen on rahanarvoinen etu.”*

Hallituksen esityksen perusteluita on mahdollista tulkita niin, että valtion alueita koskevat metsästysluvut ovat rahanarvoinen etu.

Tuloverolain (1535/1992) 64 §:ssä säädetään luontoiseduista. Ainakaan Verohallinnon internet-sivuilla olevissa Verohallinnon ohjeissa [Luontoisedut verotuksessa](#) (17.2.2021 dnro VH/877/00.01.00/2021) ei ole otettu kantaa siihen, miten metsästyslain perusteella myönnettäviin maksuttomiin tai alennetulla maksulla myönnettäviin lupiin suhtauduttaisiin verotuksessa.

Maa- ja metsätalousministeriön ja Metsähallituksen tulee Verohallinnon kanssa yhteistyössä selvittää, mikä on metsästyslain perusteella myönnettävien maksuttomien lupien verotuksellinen asema.

3 Toimenpiteet

Kiinnitän Metsähallituksen huomiota kohdassa 2.1. esittämäni metsästyslain tulkintaan metsästyslain perusteella myönnettävien maksuttomien niin sanottujen sidosryhmälupien myöntämiskäytännössä. Maa- ja metsätalousministeriön ja Metsähallituksen tulee arvioida, mitä toimenpiteitä on tarpeen tehdä Metsähallituksen menettelyn saattamiseksi lainmukaiseksi. Lisäksi saatan Metsähallituksen ja maa- ja metsätalousministeriön tietoon samassa kohdassa esittämäni yleiset käsitykset. Pyydän ministeriötä ja Metsähallitusta ilmoittamaan 2.6.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin ja missä aikataulussa asiassa aiotaan ryhtyä.

Saatan Metsähallituksen tietoon kohdassa 2.2 esittämäni yleiset käsitykset maksuttomien metsästyslupien myöntämiskäytännöstä metsästyksen valvontaa tai riistanhoitoa suorittavalle henkilölle ja Metsähallituksen johtajatehtävissä oleville henkilöille.

Saatan maa- ja metsätalousministeriön ja Metsähallituksen tietoon kohdassa 2.3. esittämäni käsityksen tarpeesta selvittää metsästyslain perusteella myönnettävien maksuttomien tai alennetulla maksulla myönnettävien metsästyslupien verotuksellinen asema. Pyydän ministeriötä ja Metsähallitusta ilmoittamaan 2.6.2023 mennessä, mikä on Verohallinnon näkemys asiassa.

Kantelu ei ole johtanut muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen