

24.9.2008

Dnro 2300/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mirja Tamminen

RIISTANHOIToyHDISTYKSEN JÄSENEEN ÄÄNIOIKEUDEN SÄÄNTELY

1 KANTELU

Kantelija pyysi 12.7.2006 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan maa- ja metsätalousministeriön kala- ja riistaosaston silloisen osastopäällikön riistanhoitoyhdistyksen jäsenen äänioikeutta koskeneen kannanoton lainmukaisuuden.

Kantelija kertoi, että kannanoton mukaan alle 18-vuotiaalla riistanhoitoyhdistyksen jäsenellä ei ole äänioikeutta riistanhoitoyhdistyksen kokouksessa. Kantelija ei pitänyt kannanottoa lain mukaisena, koska metsästyslain mukaan kaikilla riistanhoitoyhdistyksen jäsenillä on äänioikeus riistanhoitoyhdistyksen kokouksessa. Samoin yhdistyslaki sallii äänioikeuden 15 vuotta täyttäneelle jäsenelle yhdistyksen kokouksessa.

3 RATKAISU

3.1 Riistanhoitoyhdistyksen jäsenen asemaa koskevia oikeusohjeita

Perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Riistanhoitoyhdistyksen jäsenyydestä on säädetty metsästyslain (615/1993) 64 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan jollei riistanhoitomaksun suorittanut henkilö muuta ilmoita, hänet katsotaan sen riistanhoitoyhdistyksen jäseneksi, jonka toiminta-alueeseen kuuluvassa kunnassa hänellä on kotipaikka. Riistanhoitomaksun suorittanut henkilö voi myös liittyä jäseneksi sellaiseen riistanhoitoyhdistykseen, jonka toiminta-alueella hänellä on metsästysoikeus tai vähintään vuodeksi kirjallinen lupa metsästyksen harjoittamiseen. Henkilö voi samanaikaisesti olla vain yhden riistanhoitoyhdistyksen jäsen tai olla kuulumatta lainkaan riistanhoitoyhdistykseen.

Riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain (616/1993) 1 §:n 1 momentin mukaan jokaisen, joka harjoittaa metsästystä tai toimii metsästyslain 28 §:ssä tarkoitettuna metsästyksen johtajana, on metsästysvuosittain suoritettava valtiolle riistanhoitomaksu. Saman lain 2 §:n 1 momentin mukaan ennen riistanhoitomaksun suorittamista on osoitettava metsästyksen ja riistanhoidon sekä

metsästystä koskevien säännösten ja määräysten tuntemus suorittamalla metsästäjätutkinto riistanhoitoyhdistyksen tai riistanhoitopiirin asettamalle tutkijalle.

Metsästyslain 65 §:n 1 momentin mukaan riistanhoitoyhdistyksen päätösvaltaa käyttää yhdistyksen kokous. Kokouksessa kullakin jäsenellä on yksi ääni. Jäsen voi valtuuttaa toisen jäsenen edustamaan itseään kokouksessa. Kukaan ei saa kuitenkaan edustaa useampaa kuin viittä poissaolevaa jäsentä.

Metsästyslain 66 §:n 2 momentin mukaan riistanhoitoyhdistyksen kokous valitsee riistanhoitoyhdistyksen jäsenistä hallitukseen vähintään viisi ja enintään kahdeksan jäsentä, sekä jokaiselle jäsenelle henkilökohtaisen varajäsenen. Metsästyslain 70 §:n 2 momentin mukaan riistanhoitoyhdistyksen nimen kirjoittavat hallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja yhdessä tai jompikumpi heistä hallituksen jäsenen tai toiminnanohjaajan kanssa.

3.2

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto

Maa- ja metsätalousministeriö totesi lausunnossaan 19.10.2006 muun muassa seuraavan.

Riistanhoitoyhdistyksistä säädetään metsästyslain 9 luvussa. Metsästyslain 56 §:n mukaan metsästystä ja riistanhoitoa koskevia asioita hoitavat valtion viranomaisten lisäksi metsästäjien omatoimisuuteen perustuvat Metsästäjien keskusjärjestö, riistanhoitopiirit ja riistanhoitoyhdistykset niin kuin metsästyslaissa säädetään. Lain 56 §:n mukaan näiden lisäksi metsästystä ja riistanhoitoa koskevia asioita hoitavat metsästysseurat ja vapaaehtoiseen jäsenyyteen perustuvat valtakunnalliset metsästäjäjärjestöt. Tässä selvästi erotetaan yhteisöt ja viranomaistehtäviä hoitavat tahot toisistaan. Juuri riistanhoitoyhdistyksille säädettyjen eräiden viranomaistehtävien vuoksi metsästyslain 63–71 §:ssä on säädetty riistanhoitoyhdistysten tehtävistä ja toiminnasta.

Yhdistyslakia ei sovelleta riistanhoitoyhdistykseen, koska metsästyslain riistanhoitoyhdistyksiä koskevissa säännöksissä ei viitata yhdistyslakiin. Koska metsästyslaissa ei ole säädetty riistanhoitoyhdistysten jäsenten ikärajoista, sovelletaan tällöin yleisnormia. Laissa holhoustoimesta vajaavaltaiseksi on säädetty alle 18-vuotias henkilö.

3.3

Kannanotto

Riistanhoitoyhdistykset ovat lainsäädäntötoimin järjestettyjä yhdistyksiä, joilla on julkisia hallintotehtäviä.

Metsästyslain 64 §:n mukaan riistanhoitoyhdistyksen jäsenenä voi olla jokainen riistanhoitomaksun suorittanut henkilö. Riistanhoitomaksu on veronluonteinen maksu, joka metsästäjän on suoritettava vuosittain valtiolle. Ennen riistanhoitomaksun maksamista on suoritettava metsästäjätutkinto lukuun ottamatta niitä tilanteita, joista on säädetty riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain 2 §:n 2 momentissa.

Metsästyslaissa ja laissa riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta ei ole ikää koskevia vaatimuksia riistanhoitoyhdistyksen jäsenelle eikä metsästäjätutkinnon suorittamiselle. Näin riistanhoitoyhdistyksen jäsenenä voi olla paitsi alle 18-vuotias henkilö myös alle 15-vuotias henkilö.

Metsästyslain 65 §:n mukaan riistanhoitoyhdistyksen päätösvaltaa käyttää yhdistyksen kokous. Kokouksessa kullakin jäsenellä on yksi ääni. Metsästyslaissa ei ole erikseen säännöksiä riistanhoitoyhdistyksen äänivaltaisen jäsenen vähimmäisiästä toisin kuin yhdistyslaissa (503/1989).

Yhdistyslain 25 §:n 1 momentin mukaan jollei säännöissä ole toisin määrätty, jokaisella 15 vuotta täytäneellä jäsenellä on äänioikeus ja jokaisella äänioikeutetulla yksi ääni. Mahdollisuutta määrätä säännöissä äänioikeusikäraja 15 vuotta alemmaksi ei ole pidetty oikeuskirjallisuudessa aivan ongelmattomana. Äänivaltaisuuden edellytyksenä on pidetty jäsenen oikeustoimikelpoisuutta, mitä taas ei voida yksiselitteisesti määritellä pelkästään iän perusteella (Heikki Halila – Lauri Tarasti, Yhdistys-oikeus s. 346–347). Niistä tilanteista, joissa vajaavaltainen voi tehdä oikeustoimia, on säädetty lähinnä holhoustoimilaissa (442/1999).

Yhdistyslain 2 §:n 2 momentin mukaan yhteisöön, joka on lailla tai asetuksella järjestetty erityistä tarkoitusta varten, sovelletaan yhdistyslakia vain sikäli kuin niin on erikseen säädetty. Metsästyslaissa ei ole tällaista säännöstä eikä yhdistyslakia siten sovelleta riistanhoitoyhdistyksiin. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että yhdistyslaista ilmenevät yleiset yhdistysoikeudelliset periaatteet voidaan kuitenkin ottaa huomioon lainsäädäntötoimin järjestetyissä yhdistyksissä ilmeneviä oikeusongelmia ratkaistaessa (em. teos s. 89).

Perustuslain 124 §:n mukaan 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. Riistanhoitoyhdistyksen tehtävistä on säädetty metsästyslain 63 §:ssä. Riistanhoitoyhdistyksen julkisia hallintotehtäviä ovat muun muassa ampumakokeiden ja metsästäjätkintojen järjestäminen sekä metsästyksen valvonta. Maa- ja metsätalousministeriön vahvistaman metsästäjäorganisaation ohjesäännön 25 §:n mukaan riistanhoitoyhdistyksen hallitus hyväksyy metsästyksenvartijat, ampumakokeiden valvojat ja metsästäjätkintojen vastaanottajat sekä myöntää heille valtakirjat (kohta 7) sekä suunnittelee ja toteuttaa metsästyksenvalvontaa alueellaan tarvittaessa yhteistyössä sidosryhmien kanssa (kohta 8).

Mielestäni siitä, että riistanhoitoyhdistyksillä on julkisia hallintotehtäviä, ei voida yksiselitteisesti johtaa vaatimusta 18 vuoden äänioikeusikärajasta. Alaikäisen on mahdollista hoitaa tietyin edellytyksin julkista hallintotehtävää. Valtion virkamieslain (750/1994) 8 §:n mukaan virkamieheksi nimitettävän tulee olla täyttänyt 18 vuotta. Virkamieheksi voidaan kuitenkin nimittää 15 vuotta täyttänyt ja oppivelvollisuutensa suorittanut henkilö, jos nimittämistä voidaan virkamiehen tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta pitää sopivana.

Metsästyslain 66 §:n mukaan riistanhoitoyhdistyksen hallituksen jäsenen tulee olla riistanhoitoyhdistyksen jäsen. Hallituksen jäsenille ei ole asetettu laissa vähimmäisikää koskevia vaatimuksia. Vaatimus riistanhoitoyhdistyksen hallituksen kaikkien jäsenten täysi-ikäisyydestä voidaan kuitenkin perustaa siihen, että metsästyslain 70 §:n 2 momentin mukaan riistanhoitoyhdistyksen nimen kirjoittavat hallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja yhdessä tai jompikumpi heistä hallituksen jäsenen tai toiminnanohjaajan kanssa.

Pidän oikeudellisesti ongelmallisena sitä, että laissa ei ole säännöksiä riistanhoitoyhdistyksen äänivaltaisen jäsenen vähimmäisiästä. Katson, että nykyisten säännösten perusteella jää epäselväksi, onko riistanhoitoyhdistyksen alaikäisellä jäsenellä äänioikeus yhdistyksen kokouksessa. Julkisia hallintotehtäviä hoitavan organisaation päätösvalan käyttöä koskevat normit eivät saisi olla epäselviä.

Totean lisäksi, että mikäli kysymys riistanhoitoyhdistyksen alaikäisen jäsenen äänioikeudesta jää yhdistyksen kokouksen päätettäväksi, riistanhoitoyhdistysten käytäntö saattaa muodostua epäyhtenäiseksi.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esitetyn käsitykseni riistanhoitoyhdistyksiä koskevan oikeudellisen sääntelyn puutteellisuudesta maa- ja metsätalousministeriön tietoon.

Kantelu ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin.

Pyydän maa- ja metsätalousministeriötä ilmoittamaan minulle 27.2.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni mahdollisesti antaa aihetta.