

29.10.2009

Dnro 2567/4/07

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mirja Tamminen**

## **KALASTUKSENHOITOMAKSUN SUORITTAMISTAVAT**

### 1 KANTELU

Kantelija arvosteli 21.8.2007 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä kalastuksenhoitomaksun suorittamistapoja. Hän katsoi, että lakisääteiset valtion kalastusmaksut tulisi olla mahdollista suorittaa suoraan viranomaiselle ilman palvelumaksua.

---

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Kalastusmaksuja koskevia oikeusohjeita

##### *Kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksut*

Kalastuslain 88 §:n 1 momentin (1016/2003) mukaan jokaisen kalan tai ravun pyyntiä harjoittavan henkilön tulee suorittaa valtiolle kalastuksenhoitomaksu. Kalastuksenhoitomaksu on 20 euroa kalenterivuodelta tai kuusi euroa kultakin enintään seitsemän vuorokauden kalastusjaksolta. Kalastuksenhoitomaksua ei kuitenkaan peritä alle 18-vuotiaalta eikä 65 vuotta täyttäneeltä eikä henkilöltä, joka harjoittaa onkimista tai pilkkimistä. Onkimisena pidetään sellaista kalastusta, jota harjoitetaan vavalla ilman heittokalastukseen soveltuvaa kelaa ja jossa vapa tai siima on onkijan kädessä tai käden ulottuvilla eikä vieheenä ole pilkki, uistin, perho tai muu keinotekoinen laite. Pilkkimisena pidetään kalastusta siimaan kiinnitetyllä pystysuunnassa liikuteltavalla pilkillä, siimaa kädessä pitäen tai lyhyehköä heittokalastukseen soveltumatonta vapaa käyttäen.

Kalastuslain 88 §:n 2 momentin (1090/2008) mukaan jokaisen 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua viehekalastusta harjoittavan henkilön on suoritettava valtiolle vuosittain viehekalastusmaksu. Viehekalastusmaksu on 29 euroa kalenterivuodelta tai seitsemän euroa seitsemän vuorokauden kalastusjaksolta kunkin sellaisen läänin osalta, jonka alueella henkilö harjoittaa sanottua viehekalastusta. Viehekalastusmaksua ei kuitenkaan peritä alle 18-vuotiaalta eikä 65 vuotta täyttäneeltä henkilöltä eikä myöskään viehekalastuksesta, jota harjoitetaan yleisellä vesialueella.

Lain 88 §:n 3 momentin (1001/2001) mukaan maa- ja metsätalousministeriö perii tässä pykälässä tarkoitettut maksut elinkustannusindeksin nousua vastaavasti tarkistettuina. Tarkistus tehdään kahden täyden euron tarkkuudella.

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys (HE 141/2009 vp) laiksi kalastuslain 88 §:n muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan kalenterivuodelta perittävää kalastuksenhoitomaksua korotettavaksi 20 eurosta 22 euroon ja seitsemän vuorokauden kalastusjaksolta perittävää kalastuksenhoitomaksua korotettavaksi kuudesta eurosta seitsemään euroon.

### *Kalastusmaksujen käyttö*

Kalastuslain 89a §:n (1045/1996) 1 momentin mukaan viehekalastusmaksuina kertyneet varat jaetaan, valtiolle maksun kannosta ja varojen jakamisesta aiheutuneilla kuluilla vähennettynä, kalenteri vuosittain jälkikäteen kalavesien omistajille korvauksena heidän omistamiensa kalavesien käyttämisestä viehekalastukseen.

Kalastuslain 90 §:n (1355/1993) mukaan valtion talousarvioon otetaan kalatalouden valtakunnalliseen ja alueelliseen edistämiseen vuosittain määräraha, joka vastaa ainakin sitä määrää, mikä kolmen edellisen vuoden aikana kalastuksenhoitomaksun suorittaneiden henkilöiden keskimääräisen lukumäärän perusteella kalastuksenhoitomaksuina kertyisi. Tarkoitukseen on kuitenkin myönnettävä vähintään se määrä, mikä kalastuksenhoitomaksuina on kertynyt sitä vuotta edeltävänä vuonna, jota varten talousarvio on laadittu.

Kalastuslain 91 §:n (1355/1999) 1 momentin mukaan kalastuksenhoitomaksuina kertyneet varat käytetään kalavesien omistajille kalavesien käytöstä maksettaviin korvauksiin, kalastusalue toiminnan ja kalastusalan järjestöjen toiminnasta, kalatalouden edistämisestä sekä valtiolle maksun kannosta aiheutuvien menojen maksamiseen.

### *Kalastusmaksujen suorittaminen*

Kalastusasetuksen 52 §:n (336/1998) 1 momentin mukaan kalastuksenhoitomaksu ja viehekalastusmaksu suoritetaan maa- ja metsätalousministeriön erillisille postisiirtotileille. Todistukseksi kalastuksenhoitomaksun ja viehekalastusmaksun suorittamisesta katsotaan sellainen maksukuitti tai maa- ja metsätalousministeriön tai työvoima- ja elinkeinokeskuksen hyväksymän asiamiehen varmentama tosite, josta ilmenee, kenen puolesta maksu on suoritettu. Lyhytaikainen kalastuksenhoitomaksu ja viehekalastusmaksu ovat voimassa seitsemän vuorokautta maksupäivästä tai muusta maksuhetkellä maksukuittiin erikseen merkitystä päivästä alkaen.

Kalastusasetuksen 52 §:n 2 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön ja työvoima- ja elinkeinokeskuksen hyväksymän 1 momentissa tarkoitetun asiamiehen on tilitettava keräämänsä kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksut valtiolle kalenterikuukausittain jälkikäteen siten kuin maa- ja metsätalousministeriö tai työvoima- ja elinkeinokeskus määrää.

## 3.2

Kalastusmaksujen suorittaminen ilman palvelumaksua

### 3.2.1

Kalastusmaksujen maksutavat

Kalastuksenhoitomaksu ja viehekalastusmaksu suoritetaan maa- ja metsätalousministeriön erillisille tileille. Kalastuksenhoitomaksu maksetaan koko maassa tilille Nordea 166030-101496. Läänikohtainen viehekalastusmaksu suoritetaan lääneittäin eri tileille

- Etelä-Suomen lääni 166030-106594
- Länsi-Suomen lääni 166030-106602

- Itä-Suomen lääni 166030-106610
- Oulun lääni 166030-106628
- Lapin lääni 166030-106636.

Maksut voi suorittaa suoraan ministeriön tileille asioimalla pankin konttorissa tai maksuautomaatilla tai internetissä verkkopankissa pankkitunnuksin. Näissä maksutavoissa maksajan on tarpeen selvittää kysymykseen tulevan tilin tai tilien numerot ja suoritettavan maksun tai maksujen määrä. Maksut tileille voi suorittaa myös maa- ja metsätalousministeriön internet-sivuilla ([www.mmm.fi](http://www.mmm.fi)) sijaitsevassa sähköisessä kauppapaikassa.

Maksut saadaan suorittaa myös maa- ja metsätalousministeriön hyväksymille asiamiehille. Tällaisten asiamiessopimusten perusteella kalastuksenhoitomaksun ja viehekalastusmaksun voi maksaa postissa tai asiamiespostissa, R-kioskeilla, kahden yksityisen internet-asiamiehen ([www.kalastusluvut.net](http://www.kalastusluvut.net) ja [www.kalakortti.com](http://www.kalakortti.com)) nettisivustoilla sekä Metsähallituksen nettikaupassa ja eräissä palvelupisteissä. Asiamiehet perivät jokaisesta välittämästään kalastuksenhoito- tai viehekalastusmaksusta ja internet-asiamiehet lupaostosten summasta 2–3,5 euron suuruisen asiamiespalkkion.

Kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksut oli aikaisemmin mahdollista suorittaa ilman lisäkuluja käteisellä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen kassaan, mutta tämä maksutapa ei ole enää käytettävissä.

### 3.2.2

#### Maa- ja metsätalousministeriön selvitys

Maa- ja metsätalousministeriö totesi selvityksessään 21.10.2007 asiamiesten palkkioista seuraavaa.

Kalastuslain 89 a ja 91 §:n mukaan viehekalastusmaksuina ja kalastuksenhoitomaksuina kertyneitä varoja käytetään muun muassa valtiolle maksun kannosta aiheutuvien menojen maksamiseen. Kalastuslaissa tai kalastusasetuksessa ei kuitenkaan mainita, että valtion pitää ottaa asiamiesten keräämien kalastusmaksujen kannosta aiheutuvat kulut maksettavakseen. Asiamiehille aiheutuu maksujen keräämisestä työvoima-, kalusto-, pankki- ja ohjelmistokuluja, joiden kattamiseksi heille on annettu mahdollisuus periä kirjoituspalkkio jokaista välittämäänsä maksua kohden. Palkkion suuruus oli ollut asiamiehen itsensä päättämä, tosin kaikki asiamiehet eivät olleet kirjoituspalkkioita perineet. Maa- ja metsätalousministeriössä oli pidetty asiamiesten perimien palkkioiden ylärajana pankkien perimien kassapalvelumaksujen suuruutta.

Vuonna 2007 asiamiehet keräsivät lähes 20 prosenttia valtion kalastusmaksujen kokonaiskertymästä, mikä oli lähes 80 000 asiamiesten myymää lupaa vuodessa. Jos maa- ja metsätalousministeriö maksaisi asiamiesten kirjoituspalkkiot, siitä aiheutuisi tuntuva lovi jaettavaan kalastusmaksuvaroihin. Ministeriön mukaan kalastusmaksuvarojen käyttöön kohdistuu voimakkaita poliittisia paineita. Ministeriötä oli arvosteltu siitä, että valtiolle maksujen kannosta aiheutuvat kulut ovat liian suuret. Vuositasolla mainitut kulut olivat olleet noin 500 000 euroa, ja ne muodostuivat muun muassa kalastuksenhoitomaksurekisterin ylläpidosta, rekisterin jäsenille postitettavasta maksu- ja tietomateriaalista sekä valtion kalastusmaksuihin liittyvästä tiedottamisesta ja markkinoinnista. Mikäli valtio maksaisi asiamiesten kirjoituspalkkiot, olisi myös luotava tarvittava seuranta- ja maksujärjestelmä, joka työllistäisi tuntuvasti työvoima- ja elinkeinokeskuksia ja maa- ja metsätalousministeriötä sekä kasvattaisi entisestään maksujen kannosta aiheutuvia kuluja.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoi, että käytössä olevat kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen maksutavat täyttävät lain asettamat vaatimukset. Ministeriön käsityksen mukaan asiamiesten kirjoituspalkkiojärjestelmä on ollut myös kaikin puolin toimiva. Kansalaisilla on kuitenkin vaihtoehtoisia maksutapoja valtion kalastusmaksujen suorittamiseksi.

### 3.2.3

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kirje valtioneuvostolle 6.9.2001

Valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula käsitteli kysymystä verojen maksupaikoista ja palvelumaksusta 2000-luvun alussa antamissaan ratkaisuissa (mm. dnro 46/1/00), joissa oli kyse ajoneuvoveron maksamisesta ilman pankille suoritettavaa palvelumaksua. Oikeuskansleri lähetti tapausten johdosta 6.9.2001 valtioneuvostolle kirjeen, jossa hän esitti, *että järjestetään yleinen mahdollisuus rahalaitoksissa ilman palvelumaksua tapahtuvaan veronmaksuun tai luodaan valtion tilivirastoissa tai muissa palvelupisteissä riittävät edellytykset verosuoritusten vastaanottoon. Jos edellä mainittuja hallinnollisia toimenpiteitä ei suoriteta, veronmaksujärjestelyjen tila olisi saatettava lain-säädäntöteitse eduskunnan arvioitavaksi.*

Oikeuskansleri totesi kirjeessään, että hyvään hallintoon sisältyvän palveluperiaatteen mukaisesti on tärkeää, että verojen maksussa on käytettävissä erityyppisille verovelvollisryhmille soveltuvia tapoja. Sellaisille verovelvollisille, jotka eivät voi, osaa tai halua käyttää tietotekniikkaa, tuli hänen mukaansa järjestää heille soveltuvia mahdollisimman yksinkertaisia veronmaksutapoja.

Oikeuskansleri viittasi perustuslain 81 §:ään, jonka mukaan valtion verosta ja valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Hän totesi, että rahalaitosten palvelumaksussa ei sinänsä ole kysymys julkiselle vallalle tulevasta suorituksesta. Liittyessään veronmaksuun se on kuitenkin, ainakin osalle maksajista pakollisena lisäpalveluina, rinnastettavissa siihen. Palvelumaksut ovat rahalaitosten itsensä määrättävissä. Oikeuskanslerin mukaan ei ollut hyväksyttävää, että julkisen pakollisen maksun suorittamiseen liittyi lisäpalvelu, jonka sisältö ei ole julkisen vallan kontrolloitavissa. Oikeuskanslerin mukaan palvelumaksut ovat kaikille veronmaksajille rahaa, joka heiltä menee sen yli, mikä kuuluu yhteiskunnan jäsenille säädetyn verovelvollisuuden täyttämiseksi. Kun veronmaksun yhteydessä perittävää palvelumaksua ei ollut laissa säädetty maksajalle kuuluvaksi julkiseksi velvollisuudeksi, oikeuskanslerin mukaan maksajalla tuli olla käytössään maksupaikkoja, joissa palvelumaksua ei peritä.

Oikeuskanslerin mukaan perustuslain 6 §:stä puolestaan johtui se, että erilaisten maksutapojen tulisi olla mahdollisimman tasapuolisesti veronmaksajien käytettävissä asuin- ja asioimispaikasta riippumatta.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädetävä lailla. Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Perustuslain 80 §:n 2 momentin nojalla myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussäännöksiä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Veronmaksuissa vallinnut asiantila ei ollut oikeuskanslerin mukaan sopusoinnussa edellä mainittujen säännösten kanssa. Hänen mukaansa perusoikeusmyönteinen tulkinta perustuslain 81 §:stä edellytti säännöstä tulkittavan siten, että jos maksettavan veron lisäksi oli vielä suoritettava maksu (pankkiin),

asiasta tuli säätää lailla. Yleistä mahdollisuutta ilman lisäkustannuksia rahalaitoksissa tapahtuvaan veronmaksuun ei ollut järjestetty. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota myös siihen, että valtion tilivirastoja ja muita palvelupisteitä oli vähän ja ne sijaitsivat alueellisesti epätasaisesti. Niitä ei ollut käytettävissä kaikkien veromuotojen osalta lainkaan.

Oikeuskansleri totesi valtioneuvostolle myös sen, että asiaa ei saanut arvioida yksinomaan taloudellisista tai hallinnon tarkoituksenmukaisuuden lähtökohdista, vaan huomiota on kiinnitettävä myös perusoikeudellisiin seikkoihin ja laillisuusnäkökohtiin.

Valtiovarainministeriön ja sisäasiainministeriön yhteinen työryhmä tarkasteli eri vaihtoehtoja maksupaikoiksi, sillä verojen yleistä palvelumaksuttomuutta ei pidetty toteuttamiskelpoisena. Asia ratkaistiin muuttamalla veronkantolain 4 a §:ää. Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen muutoksen jälkeen lainkohdassa todettiin, että verot maksetaan rahalaitoksiin. Säännöksen mukaan maksaja vastaa maksamisesta aiheutuvista kustannuksista. Valtiovarainministeriön asetuksella säädetään niistä maksupaikoista, jotka ottavat suorituksia vastaan perimättä maksua suorituksesta aiheutuvista kuluista. Nykyisin voimassa olevassa veronkantolaissa (609/2005) asiasta säädetään lain 7 §:ssä. Valtiovarainministeriön asetuksen (747/2005) mukaan maksupaikkoina toimivat tullilaitoksen toimipaikat eri puolilla maata (yhteensä 16) ja Ahvenanmaan lääninhallitus.

### 3.2.4

#### Kannanotto

Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain (434/2003) 7 §:n sisältämän palveluperiaatteen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp s. 56) todetaan, että mainitussa säännöksessä asioinnilla tarkoitetaan kaikkia julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät esityksen mukaan sitä, että asioinnin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti, yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen.

Esityksen mukaan julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien olisi myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin.

Hallituksen esityksessä kiinnitetään huomiota myös alueelliseen tasa-arvoisuuteen. Siinä korostetaan, että julkisen sektorin on huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivien kannalta tärkeät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa. Hallintolaki siis velvoittaa viranomaisia ottamaan huomioon palveluidensa järjestämisessä perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen.

Kalastuksenhoitomaksu ja viehekalastusmaksu ovat valtiolle suoritettavia lakisääteisiä maksuja. Kalastuksenhoitomaksu on oikeudelliselta luonteeltaan veronluonteinen maksu (PeVL 30/1993). Viehekalastusmaksuista kertyneet varat varojen keräämisestä ja jakamisesta aiheutuvilla kuluilla vähennettyinä jaetaan vuosittain kalavesien omistajille heidän omistamiensa kalavesien käyttämisestä viehekalastukseen. Kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksun maksuvelvollisuuden laiminlyönti on kriminalisoitu. Tahallaan tai huolimattomuudesta kalan tai ravun pyynnin harjoittaminen ilman valtiolle

suoritettua kalastuksenhoitomaksua tai viehekalastusmaksua on säädetty rangaistavaksi kalastusrikkomuksena kalastuslain 108 §:ssä.

Kalastusasetuksen 52 §:n 1 momentin mukaan kalastuksenhoitomaksu ja viehekalastusmaksu suoritetaan maa- ja metsätalousministeriön erillisille tileille. Vuodesta 1998 lähtien kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksut on voinut suorittaa myös maa- ja metsätalousministeriön tai työvoima- ja elinkeinokeskuksen hyväksymille asiamiehille. Kalastusasetuksen 52 §:n 2 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön hyväksymän asiamiehen on tilittävä keräämänsä kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksut valtiolle kalenterikuukausittain siten kuin maa- ja metsätalousministeriö määrää.

Kalastuslaissa ja kalastusasetuksessa ei ole muita säännöksiä kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen maksutavoista. Uusien maksutapojen käyttöön ottamista on käsitelty kalastuksenhoitomaksun korottamista koskeneessa hallituksen esityksessä laiksi kalastuslain 88 §:n muuttamisesta (HE 59/2003 vp). Siinä todettiin, "että kalastuksenhoitomaksun suorittamista on pyritty helpottamaan muun muassa siten, että maksut saadaan nykyisin suorittaa myös maa- ja metsätalousministeriön tai työvoima- ja elinkeinokeskusten hyväksymille asiamiehille. Tällaisen sopimuksen perusteella on kalastuksenhoitomaksun voinut maksaa vuoden 2001 syksystä lähtien muun muassa postiin tai asiamiespostiin. Kalastuksenhoitomaksujen maksamista on niin ikään helpottanut maa- ja metsätalousministeriön internet-sivulle perustettu sähköinen kauppapaikka." Maa- ja metsätalousvaliokunta on mainittua hallituksen esitystä koskevassa mietinnössään pitänyt tärkeänä, että kalastuksenhoitomaksun suorittamista helpotetaan edelleen muun muassa luomalla uusia maksumenettelyitä.

Maa- ja metsätalousministeriön selvityksen mukaan ministeriön ja työvoima- ja elinkeinokeskusten hyväksymät asiamiehet keräsivät vuonna 2007 lähes 20 prosenttia valtion kalastusmaksujen kokonaiskertymästä, mikä oli lähes 80 000 asiamiesten myymää lupaa vuodessa. Muissa tapauksissa kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksut maksettiin joko suoraan tai maa- ja metsätalousministeriön internetsivulla olevassa verkkokaupassa maa- ja metsätalousministeriön tileille.

Kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksut suoritetaan useimmiten suoraan maa- ja metsätalousministeriön tileille rahalaitoksissa. Käteismaksun ohella muita maksutapoja ovat maksaminen maksuautomaatilla, verkkopankissa tai suoraveloituksella. Käteismaksusta pankki perii yleensä palvelumaksun, joka on määrältään useita euroja. Muut mainitut maksutavat edellyttävät asiakkaalta pankissa tiliä, jonka käyttöön voi liittyä maksuja. Yksittäisen laskun maksaminen verkkopankissa tai suoraveloituksena ei sen sijaan yleensä maksa erikseen.

Kalastuslaissa ei ole säädetty, että maksaja vastaa kalastuksenhoitomaksun ja viehekalastusmaksun maksamisen yhteydessä perittävästä palvelumaksusta tai asiamiespalkkiosta. Kalastuslain 89a ja 91 §:n säännösten mukaan valtiolle viehekalastus- ja kalastuksenhoitomaksujen kannosta aiheutuneita kuluja ja menoja katetaan viehekalastus- ja kalastuksenhoitomaksuina kertyneistä varoista. Siitä, mitä maksujen kannosta aiheutuneita kuluja ja menoja voidaan kattaa maksuina kertyneistä varoista, ei ole säädetty lähemmin.

Pidän ongelmallisena sitä, että lakisääteisiä kalastusmaksuja valtiolle keräävät asiamiehet voivat ministeriön selvityksen mukaan itse päättää maksun keräämisestä perimänsä palkkion suuruudesta. Jos palkkion ylärajana on käytännössä pankkien perimien kassapalvelumaksujen suuruus, tätä maksun suuruuteen liittyvää ongelmaa voidaan kuitenkin pitää lähinnä periaatteellisena.

Käsitykseni mukaan kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen maksaminen verkkopankissa on yleisesti käytetty ja useimmille mahdollinen maksutapa. Maksujen suorittaminen suoraan viranomaisen tilille on myös viranomaisen kannalta joustava, yksinkertainen ja kustannuksia säästävä maksu-

tapa.

Maksutapoja järjestettäessä asiaa on kuitenkin tarkasteltava myös niiden henkilöiden kannalta, joilla ei ole käytettävissään internetiä maksujen maksamiseen. Kalastuksenhoitomaksu on oikeudelliselta luonteeltaan veronluonteinen maksu. Myös viehekalastusmaksu on lakisääteinen valtion viranomaisen keräämä maksu. Näiden maksujen maksamiseen liittyvää palvelumaksua ei ole säädetty maksajalle kuuluvaksi velvollisuudeksi kuten verojen maksamisesta aiheutuvat kulut veronkantolain 7 §:ssä on säädetty maksajan vastattaviksi. Tästä syystä ja ottaen huomioon hallintolain 7 §:n palveluperiaatteen mielestäni tulisi olla myös maksupaikkoja, joissa lakisääteiset kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksut on mahdollista suorittaa kalastuslain 88 §:ssä säädetyllä hinnalla ilman palvelumaksuja tai asiamiespalkkioita.

Näitä maksupaikkoja tulisi olla sellainen määrä, että maan eri osissa olisi tosiasiallinen mahdollisuus kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen maksamiseen ilman palvelumaksuja. Veronkannosta annetun valtioneuvoston asetuksen (747/2005) 7 §:n mukaan verot voidaan maksaa ilman suorittamisesta aiheutuvia lisäkustannuksia eri puolilla maata sijaitseviin tullilaitoksen toimipaikkoihin, joita on yhteensä 16.

### 3.3

Asiamiessopimukset kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen keräämisestä ja tilittämisestä

#### 3.3.1

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

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. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp s. 179) mukaan lähtökohtana tulisi olla, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voitaisiin hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ehdotetun säännöksen mukaan säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan olisi tällöinkin perustuttava lakiin.

Hallituksen esityksessä todetaan, että julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle voidaan säätää tai päättää vain ehdotetussa säännöksessä tarkoitettujen edellytysten valitessa. Tehtävän antamisen olisi ensinnäkin oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne olisi otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jäisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Hallituksen esityksen mukaan säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantun-

temuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan, jonka se antoi hallituksen esityksestä laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestötietorekisterikeskuksen varmennepalveluista (HE 89/2008 vp), ehdotusta tietojen luovutustoimivallan siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n kannalta seuraavasti.

Väestörekisterikeskus voi lakiehdotuksen 49 §:n nojalla tehdä sopimuksen rekisterihallinnon ulkopuolisen organisaation kanssa väestötietojärjestelmään talletettujen nimi-, osoite- ja yhteystietojen sekä elossa oloa koskevien tietojen luovuttamisesta. Luovutustoimivallasta sopiminen voi esityksen perustelujen mukaan tulla kysymykseen esimerkiksi lakiehdotuksen 34 §:n 1 momentissa tarkoitettuja puhelin- tai vastaavia palveluja toteutettaessa. Palvelunantajana voisi toimia myös yksityinen yritys.

Lakiehdotuksessa tarkoitettu tietopalvelu on viranomaista avustava tehtävä. Palvelun kautta voidaan luovuttaa vain sellaisia tavanomaisia nimi- ja yhteystietoja, joiden saaminen ei edellytä käyttötarkoituksen ilmoittamista. Tietoja ei saa antaa, jos niihin kohdistuu lain 4 luvussa säädeltyjä luovutuskieltoja. Tällaisessa palvelutoiminnassa on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisen tehtävän hoitamisesta, mutta ei julkisen vallan käyttämisestä (PeVL 11/2006 vp, s. 2/I).

Sopimuksen tekeminen lain säännöksen pohjalta täyttää vaatimuksen julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle lain nojalla. Julkisia ja yksiselitteisiä tietoja sisältävien tietojen välittämispalvelun siirtämiselle sopimuksella muun kuin viranomaisen hoidettavaksi ei valiokunnan mielestä ole perustuslain 124 §:stä johtuvia esteitä (PeVL 11/2006 vp, s. 2/II). Palvelutehtävän siirtäminen voi valiokunnan mielestä olla tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi tarpeen, jos säännöksen edellytykset palvelujen saatavuuden tai toiminnan tehokkuuden takaamisesta täyttyvät.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettussa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (ks. kokoavasti PeVL 20/2006 vp, s. 2). Lakiehdotuksen 49 §:n 2 momenttiin sisältyy asianmukainen säännös virkavastuun soveltamisesta. Sen sijaan säännöksessä ei – toisin kuin esimerkiksi voimassa olevan väestötietolain tätä säännöstä vastaavassa 31 a §:n 3 momentissa ja ajoneuvoverolain 56 §:n 3 momentissa – viitata hallinnon yleislakeihin. Tällaista viittausta ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Viranomaisen ja yksityisen välillä tehtävässä sopimuksessa voidaan esityksen perustelujen mukaisesti varmistaa oikeusturvan takeena olevien hallinnon yleislakien noudattaminen. Valiokunta huomauttaa, että velvollisuus niiden noudattamiseen johtuu tällöinkin kuitenkin suoraan laista.

Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja on jo ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa vuonna 1996 katsonut, että Rautakirja Oy, joka myi ajoneuvoveromerkkejä verohallituksen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella, hoiti ajoneuvoveroa koskevassa laissa tarkoitettua julkista tehtävää. Rautakirja Oy:n tehtävät ja velvollisuudet oli määritelty sopimuksessa. Kysymys oli siitä, miten verohallitus oli sopimuksessa varmistunut siitä, että yhtiö kykeni huolehtimaan veromerkkien myynnistä asianmukaisella tavalla. Tämä edellytti, että kaikkia verovelvollisia tuli kohdella yhdenvertaisin perustein ottaen huomioon myös kielelliset oikeudet. Yhtiön velvollisuutta ei ollut tältä osin määritelty sopimuksessa. Verohallitus ei siten ollut menetellyt ajoneuvoveroa koskevan lain (135/1994) 7 §:n mukaisesti, jonka mukaan verohallitukselle kuului ajoneuvoveron yleinen johto ja valvonta. Eräistä ajoneuvoista suoritettavista ajoneuvoverosta annetussa laissa (125/1994) oli myös mainittu, että verohallitus teki veromerkkien painatusta ja myyntiä koskevat sopimukset. Mahdollisuus myyntisopimusten tekemiseen perustui siis lakiin.

### 3.3.2

#### Kannanotto



Kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksut perii kalastuslain 88 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö. Maksut voi suorittaa maa- ja metsätalousministeriön tileille joko suoraan tai kalastusasetuksen 52 §:ssä tarkoitetuille maa- ja metsätalousministeriön tai työvoima- ja elinkeinokeskusten hyväksymien asiamiesten kautta. Laissa ei ole mainittu näitä asiamiehiä.

Maa- ja metsätalousministeriö ja työvoima- ja elinkeinokeskus ovat tehneet yksityisten sopimus-kumppaniensa kanssa sopimuksia kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen keräämisestä ja tilittämisestä. Nykyiset sopimukset Metsähallituksen, Itella Oyj:n, Rautakirja Oy:n ja kahden internet-asiamiehen kanssa on tehnyt maa- ja metsätalousministeriö. Sopimuksilla on pyritty lisäämään kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen maksupaikkoja ja näin helpottamaan maksujen suorittamista ja lisäämään maksukertymää.

Asiamiesten tehtävänä on ottaa vastaan kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen suorituksia ja tilittää keräämänsä maksut valtiolle kalenterikuukausittain jälkikäteen. Asiamies antaa maksajalle suorituksesta tositteen, johon merkitään, kenen puolesta kalastuksenhoito- tai viehekalastusmaksu on suoritettu. Käsitteisenä mukaan maksutilanteeseen voi sisältyä myös neuvontaa siitä, mitä maksuja kalastava henkilö on kulloinkin velvollinen suorittamaan valtiolle.

Lakisääteisten kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen kerääminen, maksutodistusten antaminen ja kerättyjen maksujen tilittäminen valtiolle ovat viranomaista avustava tehtävä. Tällaisessa toiminnassa on nähdäkseni kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, mutta ei julkisen vallan käyttämisestä.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Kalastuslakiin ei sisälly säännöstä, jonka nojalla ministeriö tai työvoima- ja elinkeinokeskus voisi päättää tai sopia kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen keräämiseen liittyvien tehtävien antamisesta yksityisen tehtäväksi. Kalastuslakiin ei myöskään sisälly valtuutusta, jonka mukaan asiasta säädettäisiin asetuksella. Tällä hetkellä a siamiehiä koskevia säännöksiä on vain kalastusasetuksen 52 §:ssä.

Kalastuslaki (286/1982) on säädetty ennen uuden perustuslain voimaantuloa. Kysymys yksityisten asiamiesten käyttämisestä kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen keräämisessä ei ole ollut eduskunnan arvioitavana perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten kannalta myöhemminkään kalastuslakiin tehtyjen muutosten yhteydessä.

Totean, että maa- ja metsätalousministeriö on asettanut 25.11.2008 työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää kalastuslakiin (286/1982) liittyvät uudistustarpeet sekä tehdä ehdotus uudeksi kalastuslaiksi. Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tulee työssään kiinnittää erityistä huomiota muun muassa yhteiskunnan ja perustuslain muutoksista aiheutuneeseen tarpeeseen tarkistaa kalastuslain säännöksiä. Mielestäni edellä esittämäni oikeudellisen sääntelyn ajanmukaistamistarve, joka liittyy yksityisten asiamiesten käyttämiseen kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen keräämisessä, voisi sopia samassa yhteydessä käsiteltäväksi.

Saatan edellä kohdissa 3.2.4 ja 3.3.2 esittämäni käsitykset maa- ja metsätalousministeriön tietoon. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan 1.2.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se tämän päätökseni johdosta mahdollisesti aikoo ryhtyä.