

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi metsästyslain 41 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi metsästyslakia.

Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan, jonka mukaan suurpetopolitiikkaa on hoidettava tavalla, joka huomioi myös sosiaalisen kestävyyn. Hallitusohjelmassa todetaan, että suurpetojen kannanhoidollinen metsästys turvataan lainsäädännöllä ja että jo aloitettua työtä kannanhoidollisen sudenmetsästyksen mahdollistamiseksi jatketaan eduskunnan päätöksen mukaisesti.

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 12.3.2024 asiantuntijatyöryhmän suden ja muiden suurpetojen poikkeuslupakäytäntöjen kehittämiseksi (jäljempänä *suurpetotyöryhmä*) ja ohjausryhmän ohjaamaan työryhmän työtä. Suurpetotyöryhmän toimikausi oli 1.4.2024–15.10.2024. Toimikautta jatkettiin 11.10.2024 ministeriön päätöksellä 30.11.2024 asti. Suurpetotyöryhmän loppuraportti julkaistiin 28.11.2024.

Esityksen tavoitteena on toimeenpanna suurpetotyöryhmän loppuraportissa ehdotettuja toimia sekä muita toimia ja siten luoda edellytyksiä niin sanotun suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistamiseksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään x.5.2025.

SISÄLLYS

| | |
|---|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ..... | 1 |
| PERUSTELUT | 3 |
| 1 Asian tausta ja valmistelu | 3 |
| 2 Nykytila ja sen arviointi..... | 4 |
| 2.1 Bernin sopimus | 5 |
| 2.2 EU-oikeus..... | 6 |
| 2.3 Luontodirektiivi ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö..... | 7 |
| 2.4 Kansallinen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö..... | 9 |
| 2.5 Suurpetokantojen hoitosuunnitelmat..... | 11 |
| 3 Tavoitteet | 12 |
| 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset | 13 |
| 4.1 Keskeiset ehdotukset..... | 13 |
| 4.2 Pääasialliset vaikutukset..... | 15 |
| 5 Ruotsin lainsäädäntö | 17 |
| 6 Lausuntopalaute | 18 |
| 7 Lakia alemman asteinen sääntely | 18 |
| 8 Voimaantulo | 18 |
| 9 Toimeenpano ja seuranta | 18 |
| 10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys | 18 |
| LAKIEHDOTUS | 20 |
| Laki metsästyslain 41 §:n muuttamisesta..... | 20 |
| LIITE | 21 |
| RINNAKKAISTEKSTI..... | 21 |
| Laki metsästyslain 41 §:n muuttamisesta..... | 21 |

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan suurpetopoliittikkaa on hoidettava tavalla, joka huomioi myös sosiaalisen kestokyvyn. Hallitusohjelmassa todetaan, että suurpetojen kannanhoidollinen metsästys turvataan lainsäädännöllä ja että jo aloitettua työtä kannanhoidollisen sudenmetsästyksen mahdollistamiseksi jatketaan eduskunnan päätöksen mukaisesti.

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 12.3.2024 asiantuntijatyöryhmän suden ja muiden suurpetojen poikkeuslupakäytäntöjen kehittämiseksi (*suurpetotyöryhmä*) ja ohjausryhmän ohjaamaan työryhmän työtä. Suurpetotyöryhmän toimikausi oli 1.4.2024–15.10.2024. Toimikautta jatkettiin 11.10.2024 ministeriön päätöksellä 30.11.2024 asti.

Suurpetotyöryhmän tehtävänä oli muun muassa tehdä ehdotuksia ns. kannanhoidollisten poikkeuslupien mahdollistamiseksi sekä suurpetojen kantojen arviointia ja hoitamista koskevan hallinnon ja käytännön toiminnan kehittämiseksi. Ratkaisut voivat olla lainsäädäntöön tehtäviä muutoksia sekä hallintoon tai toimintatapoihin liittyviä muutoksia. Työryhmän tehtävänä oli siten tuottaa oikeudellista asiantuntijatietoa maa- ja metsätalousministeriön lainsäädäntötyön tueksi. Tehtyjä ehdotuksia varten tunnistettiin EU:n voimassa olevan oikeuden ja erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön asettamat rajat poikkeuslupien myöntämiselle. Tietoperustana käytettiin myös korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä, Bernin sopimusta¹ ja oikeusvertailua erityisesti Ruotsiin. Tiedonhankinta oikeudellisessa asiantuntijatyöryhmässä tukeutui myös muiden suurpetoasiantuntijoiden kuulemiseen.

Suurpetotyöryhmä kokoontui hankkeen aikana yhteensä 15 kertaa ja kuuli Poliisihallituksen, Suomen riistakeskuksen, Paliskuntain yhdistyksen, Ruotsin ympäristönsuojeluviraston (Naturvårdsverket) ja Luonnonvarakeskuksen asiantuntijoita kokouksissaan. Ohjausryhmä kokoontui hankkeen aikana yhteensä 7 kertaa.

Suurpetotyöryhmän 28.11.2024 julkaistu raportti keskittyi erityisesti karhun, suden ja ilveksen kannanhoidollisen metsästyksen kehittämiseen. Työryhmä totesi raportissaan, että suurpetojen niin sanottu kannanhoidollinen metsästys eli luontodirektiivin² 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukainen poikkeus suojelusta on estynyt erityisesti siitä syystä, että oikeuskäytännön edellyttämää päämäärää poikkeamiselle ei ole hyväksytty tuomioistuimissa.

Työryhmän keskeisenä ehdotuksena oli metsästyslain (615/1993) 41 §:n 5 momentin asetukseenantovaltuuden muutoksella mahdollistaa maa- ja metsätalousministeriölle suurpetojen kannanhoitoon liittyvän päämäärän asettaminen ministeriön asetuksessa lajikohtaisesti ja kannanhoitoalueittain. Samalla alueellista tarkastelua vahvistettaisiin täsmentämällä maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa karhukannan, susikannan ja ilveskannan hoitosuunnitelmiin nykyistä tarkemmin kannanhoitoalueet. Maa- ja metsätalousministeriö asettaisi asetuksella edelleen suurimmat sallitut saalismäärät kullekin lajille, mutta aiemmasta poiketen nämä suurimmat sallitut saalismäärät asetettaisiin kannanhoitoalueittain. Lisäksi työryhmä ehdotti, että

¹ Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta, SopS 29/1986

² Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta

metsästyslaissa säädettäisiin suurpetojen poikkeuslupien myöntämistä koskeva tavoite vastamaan Bernin sopimuksen 2 artiklaa ja luontodirektiivin 2.3 artiklaa.

Esitys on valmisteltu suurpetotyöryhmän loppuraportin perusteella maa- ja metsätalousministeriössä virkatyönä. Esitysluonnos oli lausuntokierroksella xx.x. –xx.x.2025. Määräaikaan mennessä lausuntoja saapui xx kappaletta. Lausuntopalautetta käydään läpi tarkemmin luvussa x Lausuntopalaute. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa: <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella MMM070:00/2024

2 Nykytila ja sen arviointi

Suomessa etenkin karhun ja ilveksen suojelu ja hoito on perustunut suunnitelmalliseen kannanhoidolliseen metsästykseseen. Myös suden osalta on laajalti tunnistettu tarve kannanhoidolliselle metsästykselle. Kannanhoidollisella metsästyksellä tarkoitetaan suurpetokannan kokoon, kannan kasvuun ja alueellisiin tiheyksiin vaikuttamista suunnitelmallisella kannanvaihteluihin reagoivalla metsästyksellä. Koska kyseessä ovat luontodirektiivin tiukasti suojelamat lajit, lähtökohhta kannanhoidolle on ollut, että laji on suotuisalla suojelutasolla tai että suotuisan suojelutason saavuttamista ei vaaranneta.

Oleennaista on, että tämänkaltainen kannanhoito pohjautuu tieteellisesti vankalla pohjalla olevaan säännöllisesti tuotettuun kunkin lajin kanta-arviointiin, jonka perusteella voidaan asettaa vuotuinen suurin sallittu metsästyskiintiö, arvioida kiintiön vaikutus kannan suojelutasoon ja huolehtia kannan säilymisestä suotuisalla suojelutasolla tai sen saavuttamisesta. Kun päätökset tehdään vuosittain, voidaan tarvittaessa reagoida suurpetokannoissa tapahtuviin muutoksiin. Kanta-arvion lisäksi metsästysaaliista on saatavana kaadettuja yksilöitä koskevat biologiset tiedot (sukupuoli ja ikä) sekä paikkatiedot.

Kannanhoidollisella metsästyksellä on käytännössä tarkoitettu poikkeuslupia, jotka on myönnetty luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla. Tämän direktiivin poikkeusperusteen käyttö edellyttää, että päämäärä, johon suojelusta poikkeamisella pyritään, on tuotava julki etukäteen. Päämäärä ei voi lähtökohteisesti olla sama kuin luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan a–d alakohdilla. Suomessa luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaa käytetään ns. kannanhoidollisessa tarkoituksessa ja se on pantu täytäntöön metsästyslain 41 §:n 3 momentissa. Suomessa susi-, ilves- ja karhukannan osalta luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan soveltamisessa on ollut kyse karhukannan kannanhoidosta. Englanniksi tästä käytetään termiä management.

Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisun (C-674/17) jälkeen KHO on katsonut asiaa koskevissa ennakkopäätöksessään, ettei Suomen riistakeskuksen myöntämässä suurpetojen kannanhoidollisissa poikkeusluvissa ole esitetty sellaista hyväksyttävää päämäärää, mikä täyttäisi luontodirektiivin vaatimukset. Tästä syystä metsästysvuoden 2022–2023 jälkeen karhun ja ilveksen kannanhoidollinen metsästys ei ole käytännössä ollut enää mahdollista ja karhulla sama toteutui metsästysvuonna 2024–2025. Valitusten seurauksena on syntynyt tilanne, että poikkeusluvissa määritettyä päämäärää luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaiselle poikkeamiselle ei ole tuomioistuimissa hyväksytty. Karhua ja ilvestä metsästettiin useita vuosia kannanhoidollisin poikkeusluvin ja molemmat lajit olivat samaan aikaan (koko Suomen EU-jäsenyyden ajan) suotuisalla suojelun tasolla. Esimerkiksi karhukanta on Suomessa vahvistunut Suomen EU-jäsenyyden aikana ja kasvanut vuosituhannen vaihteen arviolta 800 yksilöstä. Viimeisimmän Luken arvion mukaan ennen metsästyskautta 2024 karhujen yksilömäärän arvioitiin olleen 2100–2250 yksilöä. Kaikki suurpetopopulaatiot ovat vahvistuneet Suomen EU-jäsenyyden aikana. Myös Suomen susikanta on kasvanut 1990-luvulta, jolloin se alkoi uudelleen pysyvämmin runsastua. Maaliskuussa 2023 Suomessa oli Luonnonvarakeskuksen vuoden 2023

kanta-arvion mukaan enemmän susireviirejä kuin kertaakaan aiemmin tarkastelujaksolla 1990–2023. Luonnonvarakeskuksen vuoden 2024 suden kanta-arvion mukaan maaliskuussa 2024 Suomessa oli todennäköisimmin 59–64 parin tai perhelauman asuttamaa susireviiriä. Useiden muiden koiraeläinten tapaan susikanta voi kasvaa nopeasti, jos ravintotilanne sen sallii (Valtonen ym. 2024). Suden kanta-arvion täsmentämiseksi on viime vuosina panostettu erityisesti DNA-näytteiden keräämiseen ja metsästäjien ja tutkijoiden välisen yhteistyön kehittämiseen. Vuonna 1990 ilvesten määrä oli noin 700 yksilöä. (Suomen ilveskannan hoitosuunnitelma – Kannanhoidon tausta 2021.) Vuoden 2023 Luken kanta-arvion mukaan ennen metsästyskautta 2023/2024 Suomessa arvioitiin olleen 2 390–2 575 yli vuoden ikäistä ilvestä.

Karhun kannanhoidollisen metsästyksen päätyminen johtaa karhukannan runsastumiseen. Esimerkiksi mikäli muun Suomen alueella ei kannanhoidollista metsästystä pystytä toteuttamaan, nykyisellä karhukannan kasvulla Suomen karhukanta tulee todennäköisesti kaksinkertaistumaan 7 - 8 vuoden aikana. Karhukannan kasvu sekä se, että karhukanta ei ole metsästyksen kohteena tulee lisäämään niiden tapausten määrää, jossa poliisi joutuu toimimaan ja joko karkottamaan tai tappamaan karhun. Sama koskee sutta. Etenkin Suomen karhukanta sekä susikanta tietyillä alueilla Suomessa ovat niin suurella tasolla, ettei pelkästään vahinkoa tai turvallisuuhkaa aiheuttavien yksilöiden poistamisella voida hallita kasvavan kannan aiheuttamia sosiaalisia, taloudellisia tai ekologisia ongelmia, joita väistämättä syntyy erityisesti alueilla, missä suurpetokannat ovat vahvoja ja tiheitä. Ei ole poissuljettua, etteikö ilveskannan kasvu johtaisi vastaavaan kehitykseen.

Karhu ja susi ovat luontodirektiivin tiukasti suojeltavia lajeja, mutta niiden suojeluun liittyy huomioon otettavia erityispiirteitä. Suurpetojen esiintyminen ihmisasutuksen läheisyydessä vaikuttaa alueen ihmisten toimintaan etenkin silloin kun suurpedot vierailevat pihilla ja taajamissa. Alueella esiintyvät suurpedot aiheuttavat paineen muun muassa lasten koulukyytien järjestämiseen sekä kotieläinten suojaamiseen.

Poliisi käyttää apunaan suurpetojen karkotus- ja lopettamistilanteissa suurriistavirka-apua (SRVA) saadakseen tilanteisiin tarvittavan erikoisosaamisen. Suurriistavirka-apu on riistanhoitoyhdistysten ylläpitämä organisaatio, joka välittää poliisille metsästäjien virka-apua suurriistakonflikteissa. Vahinkoa ja turvallisuuhkaa aiheuttavien suurpetojen poistamiseen tarvitaan erityisosaamista, jota on niiden metsästyksen erikoistuneilla vapaaehtoisilla suuriistavirka-apu toimijoilla. Erityisesti taajamassa olevan suurpedon lopettaminen on hyvin haasteellinen tehtävä. Aseiden käyttö taajamaolosuhteissa aiheuttaa merkittävän turvallisuusriskin.

Suurpetotihentymäalueilla hälytyksiä tulee enemmän ja virka-apupyynnöt kohdistuvat samoille vapaaehtoisesti toiminnassa mukana oleville henkilöille. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan alueella poliisin määräämät karhun karkotukset kolminkertaistuivat vuodesta 2023 vuoteen 2024. Varsinais-Suomessa Suomen Riistakeskuksen karkotuspäätöksiä suteen liittyen oli 3 metsästysvuotena 2023-2024, kun metsästysvuotena 2024-2025 niitä on jo ollut yhteensä 14. Poliisin tekemiä suden karkotusmääräyksiä oli koko Suomessa vuonna 2024 yhteensä 37, kun niitä vuosina 2020 – 2023 oli enimmillään 20.

2.1 Bernin sopimus

Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta (SopS 29/86, jäljempänä *Bernin sopimus*) on Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehty yleissopimus. Sen ensisijainen tavoite on uhanalaisten lajien ja niiden elinympäristöjen suojelu. Sopimuksessa kiinnitetään erityistä huomiota sellaisten lajien ja luonnonalueiden suojelemiseen, jotka edellyttävät usean valtion yhteistyötä. Sopimuspuolten tulee ryhtyä tarvittaviin toimiin luonnonvaraisten kasvi- ja

eläinkantojen pitämiseksi tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia, tai näiden sopeuttamiseksi tällaiselle tasolle. Tällöin sopimuspuolten tulee ottaa huomioon taloudelliset ja virkistykselliset vaatimukset sekä paikallisesti uhanalaisten alalajien, muunnosten tai muotojen tarpeet.

Sopimus solmittiin vuonna 1979 ja tuli Suomessa voimaan vuonna 1986. Karhu ja susi ovat Bernin sopimuksen liitteessä II eli ne ovat täysin rauhoitettuja eläinlajeja, mutta tämä ei koske Suomea, koska Suomella on Bernin sopimuksen liitteestä II varauma karhun ja suden osalta. Ilves on Bernin sopimuksen liitteessä III (suojeltava eläinlaji). Bernin sopimuksen 12 artiklan mukaan sopimuspuolet voivat noudattaa tiukempia toimia luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelemiseksi kuin mitä sopimuksessa on määrätty. EU on Bernin sopimuksen sopimusosapuoli. EU on toimeenpannut Bernin sopimuksen luonto- ja lintudirektiivillä. Bernin sopimuksen liite II vastaa luontodirektiivin liitettä IV ja liite III liitettä V.

2.2 EU-oikeus

EU-oikeus velvoittaa kansallisia viranomaisia lainvalmistelussa ja soveltamiskäytännössä. EU:n perussopimusten ja säädösten lisäksi muut EU-oikeuden lähteet – EU-oikeuden periaatteet, EU:n tekemät kansainväliset sopimukset ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö – ovat osa kansallista oikeusjärjestystä, ja ne velvoittavat kansallisia viranomaisia. EU-oikeus on ensisijaista kansalliseen oikeuteen nähden (EU:n tuomioistuimen vakiintunut ja toistuva oikeuskäytäntö, esim. C-6/64 tai C-573/17), joten EU-säännös syrjäyttää kansallisen lain, jos niiden välillä on ristiriita.

Vilpittömän yhteistyön periaate velvoittaa jäsenvaltion toteuttamaan kaikki toimenpiteet, joilla varmistetaan EU:n perussopimuksista ja säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Jäsenvaltion tulee muun muassa toteuttaa tarvittavat kansalliset toimenpiteet EU-säädösten paneemiseksi täytäntöön. Periaate velvoittaa myös pidättäytymään kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa EU:n tavoitteiden toteutumisen. Periaate sitoo jäsenvaltion kaikkia viranomaisia. Kansallisten tuomioistuinten ja muiden kansallisten viranomaisten tulee muun muassa tulkita EU-oikeutta EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä luotujen periaatteiden mukaisesti (Euroopan unionista tehty sopimus, SEU 4 artiklan 3 kohta).

Tulkintavaikutuksen periaatteen mukaan kansallisten tuomioistuinten ja muiden kansallisten viranomaisten tulee tulkita ja soveltaa kansallista lainsäädäntöä siihen vaikuttavan EU-oikeuden mukaisesti niin tarkoin kuin se on mahdollista, kun otetaan huomioon kansallisessa oikeudessa hyväksytty harkintavalta tulkinnassa (esim. C-14/83 kohta 28). Yleensä se tarkoittaa, että direktiiviä on tulkittava mahdollisimman pitkälle sen sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, jotta direktiivissä tarkoitettu tulos saavutettaisiin.

Direktiivit ovat jäsenvaltioille osoitettuja säädöksiä, joilla velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan direktiivissä edellytetyt toimenpiteet ja saattamaan kansallinen lainsäädäntönsä direktiivin sisällön mukaiseksi. Direktiivejä käytetään yleensä silloin, kun halutaan jättää jäsenvaltioille harkintavaltaa jossakin asiassa. Kukin jäsenvaltio voi itse valita tavan, jolla se toteuttaa direktiivissä edellytetyt toimenpiteet, mutta kansallisen sääntelyn tulee johtaa direktiivillä tavoiteltuun tulokseen. Jäsenvaltio voi myös päättää muodosta, jota käyttäen täytäntöönpano toteutetaan jäsenvaltion sisäisesti. Yleensä direktiivin sisältämät säännöt sisällytetään kansalliseen lainsäädäntöön antamalla kansallinen säädös.

Direktiivit eivät ole suoraan sovellettavia. Ne luovat oikeuksia ja velvollisuuksia jäsenvaltion kansalaisille yleensä vasta sen jälkeen, kun ne on pantu täytäntöön kansallisesti. Jäsenvaltion kansalainen voi kuitenkin vedota direktiivin sääntöön jäsenvaltion viranomaista vastaan, jos

säännöksellä on välitön oikeusvaikutus. Tämä voi tulla kyseeseen, jos jäsenvaltio on laiminlyönyt direktiivin täytäntöönpanon sille asetetussa määräajassa tai täytäntöönpano on ollut virheellinen. Edellytyksenä on direktiivin säännöksen riittävä selvyys ja täsmällisyys sekä ehdottomuus.

EU:n tuomioistuimen ratkaisulla on keskeinen merkitys EU-oikeutta tulkittaessa ja sovellettaessa. Sen vuoksi EU-oikeuden sisällön selvittäminen edellyttää yleensä myös tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perehtymistä. EU:n tuomioistuin antaa muun muassa ennakkoratkaisuja kansallisten tuomioistuinten sille esittämien ennakkoratkaisupyyntöjen johdosta. Tuomioistuimen antama ennakkoratkaisu voi koskea EU:n perussopimuksen määräyksen tulkintaa taikka EU-säädöksen tulkintaa tai pätevyyttä. Ennakkoratkaisu sitoo kansallista tuomioistuinta sen ratkaisussa esillä olevaa asiaa. Lisäksi ennakkoratkaisu sitoo muita kansallisia tuomioistuimia, jotka käsittelevät samaa ongelmaa. Ennakkoratkaisulla voi olla myös yleisempää tulkinnallista merkitystä. Ennakkoratkaisu saattaa edellyttää myös muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön, jos kansallinen lainsäädäntö tai sen tulkinta on ristiriidassa ennakkoratkaisuun sisältyvän EU-oikeuden tulkinnan kanssa.

EU:n tuomioistuin voi antaa ratkaisuja myös tuomioistuimessa nostettujen kanteiden johdosta. Esimerkiksi jäsenvaltiota vastaan voidaan nostaa kanne, jos sen katsotaan rikkovan velvollisuuksiaan EU:ssa. Näin on esimerkiksi silloin, jos jäsenvaltio on laiminlyönyt EU-säädöksen täytäntöönpanon tai täytäntöönpano on virheellinen. Rikkomus voi johtua myös sellaisesta lainsäädännöstä, jolla ei ole suoraa kytkeä EU-oikeuteen, mutta jolla on vaikutuksia EU-oikeuden toteutumiseen. Jos tuomioistuin toteaa jäsenvaltion jättäneen täyttämättä jonkin EU-oikeuden mukaisen velvollisuuden, jäsenvaltion on toteutettava tuomion edellyttämät toimenpiteet. Kanteiden johdosta annettavilla ratkaisulla voi olla myös yleisempää merkitystä EU-oikeutta tulkittaessa. Tuomion täytäntöönpanon laiminlyönti voi johtaa uhka- tai hyvityssakkomenettelyyn.

2.3 Luontodirektiivi ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö

EU:n luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (jäljempänä *luontodirektiivi*) koskee luonnonvaraista eläimistöä, kasvistoa ja luontotyyppejä. Luontodirektiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä muun ohella lajeja suojelemalla. Saman artiklan 2 kohdan mukaan direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan lajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen. Artiklan 3 kohdan mukaan direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.

Luontodirektiivissä lajien suojelusta säädetään 12—16 artikloissa. Lajit on eritelty direktiivin liitteisiin niiden suojelustatuksen mukaan. Luontodirektiivin 12 artiklan mukaan liitteessä IV a olevia eläinlajeja koskee tiukka suojelujärjestelmä niiden luontaisella levinneisyysalueella. Jäsenvaltioiden on kiellettävä muun muassa näitä lajeja koskeva tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa sekä näiden lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläistenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikana. Liitteen IV a tiukasti suojeltuja riistaeläinlajeja ovat Suomessa susi poronhoitoalueen ulkopuolella sekä karhu, ilves ja sauko. Kyseiset lajit on säädetty metsästyslain 37 §:n 3 momentissa aina rauhoitetuiksi.

Luontodirektiivin 14 artiklassa säädetään liitteessä V olevista lajeista, jotka eivät ole yhtä tiukasti suojeltuja kuin liitteen IV lajit. Luontodirektiivi lähtökohtaisesti sallii liitteen V lajien metsästyksen. Direktiivin 14 artikla edellyttää kuitenkin, että liitteen V lajien suojelutason tilaa on aktiivisesti seurattava. Jos seuranta osoittaa sen tarpeelliseksi, on jäsenvaltion toteutettava

tarpeellisia toimenpiteitä suojelutason turvaamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla muun muassa lupajärjestelmä, rauhoitusaika sekä paikallinen tai väliaikainen rauhoittaminen. Liitteen V riistaeläinlajeja ovat Suomessa susi poronhoitoalueella sekä euroopanmajava, halli, kirjohylje, itämeren norppa, hilleri, näätä ja metsäjänis.

Ahma ei ole liitteiden IV ja V laji. Ahma on mainittu vain luontodirektiivin liitteessä II, joka edellyttää ahman elinympäristöjä suojeltavaksi osana Natura 2000 -verkostoa.

Luontodirektiivin 16 artiklassa säädetään poikkeuksesta 12 ja 14 artiklan mukaiseen suojeluun. Poikkeaminen on mahdollista, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella. Tämän lisäksi edellytetään esimerkiksi tarvetta erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseen tai turvallisuusperustetta (kts. luontodirektiivin 16 artikla 1 kohta alakohdat a–d).

Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla suojelusta voidaan poiketa myös tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden ottamiseksi kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa. Tällöin puhutaan ns. kannanhoidollisesta metsästyksestä, josta säädetään kansallisesti metsästyslain 41 a §:n 3 momentissa. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohta poikkeaa muista alakohdista (a–d) siinä, että se jättää poikkeamisen tarkemman päämäärän avoimeksi. Suden kannanhoidollista metsästystä koskevassa EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisussa (C-674/17) todetaan, että alakohdassa ei mainita tarkemmin päämäärää, johon siinä tarkoitulla poikkeuksella pyritään. Päämäärät, joihin poikkeuksella väitetään pyrittävän, on tuotava siitä tehtävässä päätöksessä esiin selvästi ja täsmällisesti ja tuettava perusteluin. Lähtökohtaisesti päämäärä ei voi olla sama kuin 16 artiklan 1 kohdan a–d alakohdissa. Lisäksi on esitettävä täsmälliset ja asianmukaiset perustelut sille, ettei ole muuta tyydyttävää ratkaisua päämäärän saavuttamiseksi.

Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisussa (asia C-98/03, kohta 60) todetaan 16 artiklan täytäntöönpanon osalta, että kun on kyse direktiivistä, jossa vahvistetaan monimutkaisia ja teknisiä sääntöjä ympäristöoikeuden alalla, jäsenvaltioiden on erityisesti huolehdittava siitä, että niiden lainsäädäntö, jonka tarkoituksena on varmistaa tämän direktiivin täytäntöönpano, on selkeä ja täsmällinen. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisussa (asia 674/17, kohta 30) todetaan, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohta, jossa määritellään yksityiskohtaisesti ja kattavasti edellytykset, joilla jäsenvaltiot voivat poiketa 12-14 artiklasta sekä 15 artiklan a ja b alakohdasta, on direktiivillä käyttöön otettua suojelujärjestelmää koskeva poikkeus, jota on tulkittava suppeasti.

Komission ohjeasiakirja luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta

Euroopan komissio on antanut lokakuussa 2021 ohjeasiakirjan luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta (C(2021) 7301 final). Komission ohje ei ole oikeudellisesti sitova, mutta se ilmentää komission käsitystä direktiivin tulkinnasta. Ohjeasiakirjan (s. 48) mukaan saattaessaan 16 artiklaa osaksi kansallista lainsäädäntöään jäsenvaltioiden on noudatettava direktiivissä käytettyjen termien ja käsitteiden merkitystä direktiivin yhdenmukaisen tulkinnan ja soveltamisen varmistamiseksi. Tämä tarkoittaa myös sitä, että kansallisilla täytäntöönpanotoimilla on taattava direktiivin täydellinen soveltaminen muuttamatta sen ehtoja ja lisäämättä lisäedellytyksiä tai poikkeuksia, joista ei säädetä direktiivissä. Kansallisilla säännöksillä on varmistettava, että kaikki 16 artiklassa säädetty edellytykset saatetaan tinkimättömästi ja perusteellisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä soveltamatta valikoivasti vain joitakin säännöksiä.

2.4 Kansallinen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö

Luontodirektiivi on saatettu kansallisesti voimaan metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettujen eläinlajien osalta metsästyslaissa. Metsästyslain 37 §:ssä säädetään riistaeläinlajin rauhoittamisesta. Jos riistaeläimen kannan säilymisen tai riistaeläinlajin häiritsemättömän lisääntymisen turvaaminen sitä edellyttää, riistaeläinlaji on rauhoitettava määräajaksi tai toistaiseksi. Rauhoitettavista riistaeläinlajeista ja niiden rauhoitusajoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Susi, karhu, saukko, ahma, ilves ja kirjohylje ovat kuitenkin suoraan lain nojalla aina rauhoitettuja. Rauhoitusaikana riistaeläintä ei saa metsästä tai vahingoittaa eikä soidinta, pesintää tai poikasia saa häiritä.

Metsästyslain 38 §:ssä säädetään metsästyksen rajoittamisesta. Jos riistaeläinlajin kanta heikkipysyvästi tai tilapäisesti lajin esiintymisalueella tai osalla esiintymisaluetta, voidaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella kyseisen riistaeläinlajin metsästystä rajoittaa tai se voidaan kieltää kokonaan. Riistaeläinlajin metsästystä voidaan rajoittaa tai se voidaan kieltää myös, jos tavoiteltava riistaeläinlajin leviäminen tai metsästyksen tarkoituksenmukainen järjestäminen sitä edellyttää. Metsästyksen rajoittaminen voi tarkoittaa myös velvoitetta merkitä saalis tunnistemerkillä. Metsästyslain 50 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan rauhoittaa rauhoittamaton eläin tai rajoittaa sen pyydystämistä ja tappamista.

Metsästyslain 41 §:n mukaan Suomen riistakeskus voi myöntää luvan poiketa 37 ja 38 §:n sekä 50 §:n 2 momentin mukaisesta rauhoituksesta, kiellosta tai rajoituksesta 41 a–41 c §:ssä säädettyin edellytyksin. Suomen riistakeskus voi myös muulloin kuin 37 §:n nojalla säädettyinä rauhoitusaikana myöntää 41 a §:n 1 momentissa, 41 b §:n 1 momentissa ja 41 c §:ssä säädettyin edellytyksin poikkeusluvan riistaeläimen tai rauhoittamattoman eläimen häiritsemiseen, pyydystämiseen tai tappamiseen.

Suomen riistakeskus on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jota koskee myös viranomaisen neuvontavelvollisuus. Hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Metsästyslain 41 §:n 5 momentin mukaan poikkeuslupien ja 41 a §:n 4 momentissa tarkoitettujen alueellisen kiintiön nojalla pyydyttävän saaliin vuotuista määrää voidaan rajoittaa. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, mitä riistaeläinlajeja tai poikkeusluvan myöntämisperustetta rajoitus koskee, suurimmasta sallitusta saalismäärästä, saalisyksilöiden sukupuolesta ja iästä sekä alueesta, jota rajoitus koskee.

Metsästyslain 41 a §:ssä säädetään edellytyksistä eräiden riistaeläinlajien poikkeusluvalla. Jos muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole eikä päätös haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä tai saavuttamista lajin luontaisella levinneisyysalueella, 41 §:ssä tarkoitettu poikkeuslupa voidaan myöntää ahman, suden, karhun, saukon, ilveksen, euroopanmajavan, hallin, kirjohylkeen, itämeren norpan, hillerin, nädän ja metsäjäniksen pyydystämiseen tai tappamiseen:

- 1) luonnonvaraisen eläimistön tai kasviston säilyttämiseksi;
- 2) viljelmille, karjankasvatukselle, metsätaloudelle, kalataloudelle, porotaloudelle, vesistölle tai muulle omaisuudelle aiheutuvan erityisen merkittävän vahingon ehkäisemiseksi;
- 3) kansanterveyden, yleisen turvallisuuden tai muun erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien taloudelliset ja sosiaaliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle; tai
- 4) näiden lajien tutkimus-, koulutus-, uudelleensijoittamis- ja istuttamistarkoituksessa taikka eläintautien ehkäisemiseksi.

Metsästyslain 41 a §:n 3 momentin mukaan sutta, karhua, saukkoa ja ilvestä koskeva poikkeuslupa voidaan myöntää myös tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden pyydystämiseksi tai tappamiseksi. Momentissa tarkoitettuna ns. kannanhoidollisen poikkeusluvun myöntämisen edellytyksenä on, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja ettei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella. Momentti vastaa luontodirektiivin 16 artiklan e alakohtaa.

Korkein hallinto-oikeus on linjannut metsästyslain 41 a §:n 3 momentin soveltamista ennakkopäätöksissä KHO 2023:99 (karhu), KHO 2023:100 (karhu), KHO 2022:48 (ilves), KHO 2020:28 (susi) ja KHO 2020:27 (susi). Ennakkopäätöksissä viitataan suden kannanhoidollista metsästystä koskevaan EU-tuomioistuimen ratkaisuun C-674/17, jossa todetaan muun ohella, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisessa poikkeamispäätöksessä on tuotava selvästi ja täsmällisesti esille, mihin päämäärään poikkeamisella pyritään ja osoitettava täsmällisten tieteellisten tietojen perusteella, että poikkeusluvalla kyetään saavuttamaan tämä päämäärä.

Vuoden 2020 ennakkopäätöksissä KHO katsoi, että poikkeusluvun päämäärää eli salametsästyksen torjuntaa ei ollut kyetty tukemaan selvin ja täsmällisin perusteluin taikka osoittamaan täsmällisten tieteellisten tietojen perusteella, että poikkeusluvalla saavutetaan sille asetettu päämäärä. Poikkeuslupa-asian yhteydessä ei ollut myöskään esitetty sellaista merkityksellistä selvitystä, joka olisi osoittanut, ettei salametsästyksen torjuntaan olisi ollut muuta tyydyttävää ratkaisua kuin poikkeusluvun myöntäminen susien tappamiseen. Suden suojelun tason ei liioin ollut selvitetty olleen suotuisa. Asiakirjoista ei myöskään ilmennyt, ettei poikkeuslupa ollut entisestään huonontanut susikannan epäsuotuisaa suojelun tasoa. Poikkeuslupapäätöksen ehdot pyynnin alueellisesta, ajallisesta ja määrällisestä rajoittamisesta sekä metsästyksen järjestämisestä eivät olleet riittäviä varmistamaan, että pyynti tapahtui tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti, kun otettiin huomioon pyynnin kohteena olleiden susien määrä ja epävarmuus pyynnin kohdentumisesta suositusten mukaisesti nuoriin tai haittaa tuottaviin yksilöihin. Poikkeuslupaa ei olisi näin ollen luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan voitu myöntää. Hakemus olisi tullut hylätä metsästyslain 41 a §:n 1 ja 3 momentin vastaisena.

Vuoden 2022 ennakkopäätöksessä oli kyse tapauksesta, jossa Suomen riistakeskus oli myöntänyt metsästyslain 41 a §:n 3 momentin nojalla poikkeusluvun yhden ilveksen metsästyksen Varsinais-Suomessa sijaitsevalle noin 627 neliökilometrin suuruiselle alueelle. Päätöksen mukaan poikkeuslupaa ei ollut myönnetty vahingon ehkäisemiseksi tai yleisen turvallisuuden kannalta pakottavista syistä, vaan niin sanotulla kannanhoidollisella perusteella. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli luonnonsuojeluyhdistyksen valituksesta ratkaistavana, oliko Suomen riistakeskuksen päätökselle poikkeusluvun myöntämiseksi ollut laissa säädetyt edellytykset. Metsästyslain 41 a §:n 3 momentilla oli kansallisesti pantu täytäntöön luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohta.

Suomen riistakeskuksen päätöksessä oli viitattu maa- ja metsätalousministeriön asetusta koskevaan muistioon, jonka mukaan poikkeamisluvulla puheena olevana metsästysvuonna tavoiteltiin ilveskannan pysymistä suurin piirtein nykyisen suuruisena. Lisäksi päätöksessä oli viitattu ilveskannan kansalliseen hoitosuunnitelmaan ja sen mukaisesti toteuttavan kannanhoidollisen metsästyksen toimivuuteen ilveskannan hoidossa.

KHO totesi ratkaisussaan, että Suomen riistakeskuksen päätöksestä ei käynyt selvästi ja täsmällisesti ilmi, mihin luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaiseen ja sen myötä myöskään metsästyslain 41 a §:n 3 momentin soveltamisen edellytyksenä olevaan hyväksyttävään päämäärään myönnetyllä ilveksen kannanhoidollista metsästystä koskevalla

poikkeamisella oli pyritty. Pelkästään kansallisen hoitosuunnitelman yleisten tavoitteiden toteuttaminen ei ollut riittävä peruste poikkeuslupan myöntämiselle. Myöskään kannanhoidollinen metsästys sellaisenaan ei voinut olla edellä tarkoitettu hyväksyttävä päämäärä. Sillä seikalla, että metsästyksellä ei käytännössä olisi ollut haitallista vaikutusta ilveksen suojelun tasoon, ei ollut tässä suhteessa merkitystä. KHO katsoi, että poikkeusluvalla tavoiteltua päämäärää hakemuksen kohteena olevalla alueella ei ollut kyetty tukemaan selvin ja täsmällisin perusteluin. Poikkeuslupaa ei olisi näin ollen voitu luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan myöntää.

KHO:n ennakkopäätöksissä vuodelta 2023 todetaan, etteivät luontodirektiivin mukaan tiukasti suojeltavaan lajiin kohdistuva kannanhoidollinen metsästys itsessään tai metsästyskulttuurin säilyttäminen voineet muodostaa metsästyslain 41 a §:n 3 momentin, sellaisena kuin sitä oli tulkittava luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan valossa, soveltamisen edellytyksenä olevaa hyväksyttävää päämäärää tiukasta suojelusta poikkeamiselle. Ratkaisussa todetaan myös, että sillä seikalla, että kannanhoidollisella metsästyksellä ei tosiasiallisesti olisi haitallista vaikutusta kysymyksessä olevan lajin suojelun tasoon, ei ole tässä suhteessa merkitystä. Suomen riistakeskuksen päätöksestä ei käynyt selkeästi ja täsmällisesti ilmi, mihin luontodirektiivin mukaiseen hyväksyttävään päämäärään karhun kannanhoidollista metsästystä koskevalla poikkeuslupapäätöksellä oli kyseisellä hakemusalueella pyritty. Päätökset poikkeuslupien myöntämisestä olivat siten lainvastaisia.

KHO:n karhuratkaisussa todetaan, ettei ole poissuljettua, että karhukannan tihentymisestä johtuvien sosiaalisten ongelmien lieventämistä hallitusti karhujen määrää vähentämällä ja varmistuen suotuisan suojelutason säilyminen voitaisiin pitää luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaan perustuvan poikkeuksen hyväksyttävänä päämääränä. Lisäksi ennakkopäätöksissä todetaan, että kannanhoidollinen metsästys voi olla mahdollinen keino luontodirektiivin mukaisen hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi. Päämäärän hyväksyttävyyttä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon kyseiseen lajiin liittyvät erityispiirteet. Esimerkiksi karhun osalta kannanhoidon tulisi liittyä aluekohtaisiin, karhukannan liiallisesta kasvusta aiheutuviin konkreettisiin vaikutuksiin ja ongelmiin. Poikkeuslupan perusteena tulee olla riittävä selvitys mainituista vaikutuksista nimenomaan poikkeuslupahakemusta koskevalla alueella.

2.5 Suurpetokantojen hoitosuunnitelmat

Hoitosuunnitelmien pyrkimyksenä on sovittaa eri tahojen näkemykset riistaeläinkantojen hoidosta ja suojelusta yhteen. Hoitosuunnitelmien perustana on aina ajankohtainen ja luotettava tieto riistaeläimen biologiasta ja ekologisista tarpeista. Suunnitelmien avulla riistaeläinkantoja voidaan hoitaa pitkäjänteisesti ja tavoitteellisesti. Laji- tai lajiryhmäkohtaiset hoitosuunnitelmat ottavat huomioon kunkin lajin kannanhoidon erityistarpeet sekä alueellisesti että valtakunnallisesti. Suunnitelmissa kootaan yhteen kaikki toimenpiteet, jotka ovat kunkin lajin hoidon kannalta olennaisia. Hoitosuunnitelmilla vastataan kansainvälisiin velvoitteisiin lajien suojelusta.

Euroopan komission ohjeasiakirjassa luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta (C(2021) 7301 final, s.72) todetaan, että yksi keino varmistaa 16 artiklan mukaisten poikkeusten asianmukainen käyttö osana tiukkaa suojelujärjestelmää olisi laatia ja panna täytäntöön kattavia lajikohtaisia toimintasuunnitelmia tai suojelu- ja hoitosuunnitelmia, vaikka niitä ei direktiivissä edellytetäkään. Ohjeasiakirjassa kuvataan myös sitä, mihin hoitosuunnitelmien tulisi perustua, mitä niissä tulisi kuvata ja millaisia toimenpiteitä niiden tulisi kattaa, että asianomaisen kannan suotuisan suojelun taso saavutetaan tai säilytetään.

Riistahallintolain (2011/158) 2 §:ssä kuvataan Suomen riistakeskuksen julkiset hallintotehtävät ja muut tehtävät. Riistakeskuksen muihin tehtäviin kuuluu lain mukaan riistaeläinlajeja ja

niiden elinympäristöjen hoitoa koskevien hoitosuunnitelmien valmistelu, laatiminen ja päivittäminen. Valtioneuvoston riistahallinnosta antaman asetuksen (171/2011) 4 §:n mukaan valtakunnallisen riistaneuvoston yhtenä tehtävänä on osallistua riistaeläinlajeja, riistaeläinkantoja ja lajien elinympäristöjä koskevien hoitosuunnitelmien valmistelu- ja päivittämistyöhön sekä huolehtia hoitosuunnitelmatyöhön liittyvästä valtakunnallisesta sidosryhmien kuulemisesta. Lisäksi 6 §:n mukaan alueellisen riistaneuvoston tehtäviin kuuluu osallistua riistaeläinlajeja, riistaeläinkantoja ja lajien elinympäristöjä koskevien hoitosuunnitelmien alueelliseen valmistelu- ja päivittämistyöhön sekä huolehtia hoitosuunnitelmatyöhön liittyvästä alueellisesta sidosryhmien kuulemisesta.

Suurpetojen hoidon ja suojelun perustavoitteena on säilyttää kanta suotuisalla suojelun tasolla. Hoitosuunnitelmissa kuvataan ja perustellaan tarvittavat kannanhoitotoimenpiteet, joissa otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Luontodirektiivin 16.1 artiklan e alakohdan mukainen kannanhoidollinen metsästys on suurpetojen hoitosuunnitelmissa tunnistettu yhdeksi toimenpiteeksi, joka tukee hoitosuunnitelmien pää tavoitteita. Suomi on sitoutunut niin kansallisesti kuin kansainvälisin sopimuksin ylläpitämään suurpetokannat suotuisalla suojelutasolla. Jokaiselle Suomessa esiintyvälle suurpetolajille on laadittu kannanhoitosuunnitelma. Viimeisin karhukannan hoitosuunnitelma vahvistettiin vuonna 2022. Päivitetty ilveskannan hoitosuunnitelma vahvistettiin vuonna 2021 ja päivitetty susikannan hoitosuunnitelma 2019. Suomen ahmakannan hoitosuunnitelma vahvistettiin vuonna 2014.

3 Tavoitteet

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan suurpetopolitiikkaa on hoidettava tavalla, joka huomioi myös sosiaalisen kestävyksen. Hallitusohjelmassa todetaan, että suurpetojen kannanhoidollinen metsästys turvataan lainsäädännöllä ja että jo aloitettua työtä kannanhoidollisen sudenmetsästyksen mahdollistamiseksi jatketaan eduskunnan päätöksen mukaisesti.

Esityksen tavoitteena on toimeenpanna suurpetotyöryhmän loppuraportissa ehdotettuja toimia ja luoda edellytyksiä luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaan perustavalle suojelusta poikkeamiselle säätämällä toimivalta maa- ja metsätalousministeriölle vahvistaa asetuksella päämäärä poikkeamiselle alueellisen tarkastelun perusteella.

Suurpetotyöryhmä tunnisti, että tilanteessa, missä tiukasti suojellut lajit ovat suotuisalla suojelun tasolla, luontodirektiivin 16.1 artiklan e alakohdalla on yhteys artiklan 14 mukaiseen kannan säätelyyn ottamalla kuitenkin säätelyn rajoituksena aina huomioon 16 artiklan kaikki poikkeamisen edellytykset (kuten muu tyydyttävä ratkaisu ja vaikutus suojelutasoon). Kuten aiemmin on todettu, niin luontodirektiivin lajisuojelu kohdistuu yhteisön tärkeinä pitämiin lajeihin, jotka on mainittu joko liitteessä IV tai liitteessä V. Luontodirektiivi tunnistaa terminä ja menetelmänä suurpetojen kannanhallinnan/säätelyn. Tämä koskee niitä yhteisön tärkeinä pitämiä lajeja, jotka on mainittu liitteessä V. Direktiivin liitteen V kohdalla todetaan, että kyseisen liitteen lajeihin voidaan kohdistaa kannanhoidollisia toimia ("Species of community interest whose taking in the wild may be subject for management measures"). Artiklassa 14 on esimerkkejä vaadittavista toimista. Näitä ovat muun muassa lajien yksilöiden luonnosta ottamista ja tiettyjen kantojen hyödyntämistä koskeva väliaikainen tai paikallinen kieltäminen, yksilöiden ottamista koskevien aikojen ja/tai menetelmien sääntely, yksilöitä pyydetäessä niiden kantojen suojelun huomioon ottavien metsästys- ja kalastussääntöjen soveltaminen sekä yksilöiden ottamista koskeva lupa- ja järjestelmä tai kiintiöt.

Kyseisen e alakohdan mukaisten poikkeuslupien perusteena voisi siis olla kannan hallinta, joka tarkoittaa kannan kasvuvauhtiin, kokoon ja alueellisiin tihentymiin vaikuttamista kannanhoito-suunnittelulla. Tämän päämäärän saavuttamiseen suunnitelmallinen metsästys on käytännössä todettu ainoaksi toimivaksi keinoksi.

Suurpetojen kantojen hallinta tarkoitetaan siten käytännössä suotuisalla suojelun tasolla olevan suurpetokannan kannan kasvuvauhtiin, kannan kokoon tai alueellisiin tihentymiin vaikuttamista luontodirektiivin 16 artiklan 1 e alakohdan mukaisilla poikkeusluvilla. Kanan hallintaa voidaan toteuttaa myös, jos laji ei ole vielä suotuisalla suojelutasolla (vaarantamatta sen saavuttamista ja varovaisuusperiaate huomioon ottaen) ja jos se on tarpeen kannanhoitoalueiden tavoitteiden ja laajemmin hoitosuunnitelman tavoitteen tukemiseksi. Korkein hallinto-oikeus kuvaa karhua koskevissa ennakkopäätöksissään esimerkinomaisesti karhukannan tihentymisestä aiheutuvia vaikutuksia ja ongelmia, joiden lieventäminen saattaisi edellyttää luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaista poikkeamista. Tunnettua kuitenkin on, että näitä vaikutuksia ja ongelmia ilmenee todennetusti saatavilla olevien tilastojen valossa jo vallitsevilla kannantiheyksillä. Tässä suhteessa pelkän kannantiheyden tai kannankasvun suhteessa johonkin muuhun alueeseen tai muuhun ajankohtaan verrattuna ei pitäisi olla olennainen tekijä, vaan se, miten karhukannasta aiheutuvat konkreettiset vaikutukset ja ongelmat ilmenevät tarkasteltavalla alueella.

Kanan hallintaa tukevan metsästyksen edellytyksinä on, että suotuisalla suojelun tasolla olevan lajin (tällä hetkellä karhu ja ilves) metsästys mitoitetaan siten, ettei se vaaranna lajin säilymistä edelleen suotuisalla suojelun tasolla ja mikäli laji ei ole vielä suotuisalla suojelutasolla (tällä hetkellä susi) kannanhallintaa tukeva metsästys mitoitetaan siten, ettei se vaaranna suotuisan suojelutason saavuttamista. Mahdollisen poikkeuksen on oltava muutoinkin asianomaisen lajin suojelutason kannalta neutraali.

Vaikka edellä kuvattu suurpetojen kannanhoidollinen tai kannan hallintaa koskeva metsästys lähestyy sitä, mitä luontodirektiivi säätelee 14 artiklassa liitteessä V lueteltujen yhteisön tärkeinä pitämien lajien osalta yksilöiden ottamisesta luonnosta sekä niiden hyödyntämisestä, kyse on kuitenkin viime kädessä 16.1 artiklan e alakohdan mukaisesta poikkeusharkinnasta. Näin ollen liitteen IV lajin suojelu olisi siis edelleen tiukempaa kuin liitteen V lajin, koska kannanhoidosta huolimatta suojelusta poikettaisiin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla ottaen samalla huomioon muut 16 artiklan mukaiset poikkeamisen edellytykset muusta tyydyttävästä ratkaisusta ja vaikutuksesta suotuisaan suojelutasoon. Esimerkiksi määriä saatetaan joutua rajoittamaan tiukemmin kuin liitteen V lajien osalta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Metsästyslain 41 §:n 1 momentin mukaan Suomen riistakeskus voi myöntää luvan poiketa 37 ja 38 §:n sekä 50 §:n 2 momentin mukaisesta rauhoituksesta, kiellosta tai rajoituksesta 41 a–41 c §:ssä säädetyin edellytyksin. Metsästyslain 41 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan lupaharkinnassa on otettava huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Säännöksen tarkoituksena olisi tuoda esille luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohta ja sen merkitys lupaharkinnassa. Luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohdan mukaan direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Muutosehdotus vahvistaa Suomen riistakeskuksen mahdollisuuksia soveltaa kansallista lainsäädäntöä yhdenmukaisesti luontodirektiivin ja sen tavoitteiden kanssa.

Metsästyslain 41 §:n 1 momenttiin lisättäisiin säännös myös siitä, että poikkeuslupaharkinnassa voitaisiin ottaa huomioon riistaeläinlajeja ja niiden elinympäristöjen hoitoa koskevat hoitosuunnitelmat, jos sellainen on laadittu. Hoitosuunnitelmat vahvistaa maa- ja metsätalousministeriö. Hoitosuunnitelma voitaisiin ottaa lupaharkinnassa huomioon täydentävänä selvityksenä. Oikeuskäytännössä hoitosuunnitelmalle on annettu merkitystä esimerkiksi muuta tyydyttävää ratkaisua koskevan arvioinnin yhteydessä (KHO:2020:29).

Metsästyslain 41 §:n 5 momentin mukaan poikkeuslupien ja 41 a §:n 4 momentissa tarkoitetun alueellisen kiintiön nojalla pyydetävän saaliin vuotuista määrää voidaan rajoittaa. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, mitä riistaeläinlajeja tai poikkeusluvan myöntämisperustetta rajoitus koskee, suurimmasta sallitusta saalismäärästä, saalisyksilöiden sukupuolesta ja iästä sekä alueesta, jota rajoitus koskee. Asetuksenantovaltuutta ehdotetaan muutettavaksi siten, että maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä myös metsästyslain 41 a §:n 3 momentissa tarkoitetun poikkeusluvan päämäärästä. Päämäärästä voitaisiin säätää myös alueellisesti. Asetuksenantovaltuutta laajennettaisiin myös siten, että maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voitaisiin asettaa lajin suotuisan suojelutason vähimmäismäärä.

Suotuisan suojelutason viitearvo kuvaa populaatiokokoa, jolla lajin suotuisa suojelutaso olisi turvattu Suomessa pitkällä aikavälillä. Lähtökohtana on niin kutsuttu pienin elinvoimainen populaatio. Viitearvon määrittämiseen on olemassa yleisen tason ohjeistusta, mutta ohjeistuksessa esitetyistä esimerkeistä huolimatta viitearvon määrittämiselle ei ole olemassa yksityiskohtaista, kaikille lajeille sopivaa ohjeistusta. Esimerkiksi Luonnonvarakeskus (Mäntyniemi, S. et. al, 2022) on kehittänyt susikannan demografisiin ominaisuuksiin perustuvia viitearvotyökaluja matemaattisen mallinnuksen avulla. Mallinnuksessa hyödynnetään tietoja Suomen susikannan tilasta ja rakenteesta (syntyvyys, kuolleisuus ja kuolinsyyt) sekä susikannan kehityksestä pitkällä aikavälillä.

Luonnonvarakeskus esittää raportissaan useita vaihtoehtoisia tapoja sekä pienimmän elinvoimaisen populaation että siitä johdettavien viitearvojen määrittämiseen. Se, mitä esitetyistä vaihtoehtoista käytetään, edellyttää päätöksentekijältä valintoja määrittelyprosessin eri kohdissa. Susikannan demografisiin ominaisuuksiin perustuvan viitearvon määrittäminen edellyttää valintoja liittyen esimerkiksi pienimmän elinvoimaisen populaation arvioimisessa käytettävästä ajanjaksosta ja hyväksytystä sukupuuttoriskistä. Suojelutason vähimmäismäärän, eli viitearvon taustalla olevien valintojen tekeminen hoitosuunnitelmien yhteydessä on luontevin vaihtoehto, jolloin valintoja voidaan arvioida osana kannanhoidon kokonaisuutta. Koska Luonnonvarakeskuksen mukaan viitearvo perustuu tutkimusaineistoihin ja tieteellisiin menetelmiin ja työkaluihin, mutta sen lopulliset tulokset edellyttävät riskien hallintaan liittyviä päätöksentekijän valintoja, on hallituksen esitykseen sisällytetty, että viitearvojen vähimmäismäärä voidaan asettaa maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Koska kaikille lajeille ei ole tarpeen asettaa vähimmäismäärää, on asetuksen antovaltuus siinä muodossa, että sitä voidaan maa- ja metsätalousministeriön harkinnan mukaan tarvittaessa käyttää.

Tällä hetkellä suurpetojen kannanhoidollisten poikkeuslupien päämäärä on kuvattu poikkeuslupapäätöksessä Suomen riistakeskuksen käyttämän harkintavallan rajoissa. Esityksellä mahdollistettaisiin se, että luontodirektiivin mukaisesta hyväksyttävästä päämäärästä voitaisiin säätää lajikohtaisesti ja kannanhoitoalueittain maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa. Ministeriön asetuksessa päämäärää voitaisiin tarkastella ja täsmentää vuosittain kulloinkin käytössä olevan parhaan tiedon pohjalta. Lisäksi ministeriön asetuksella vahvistettaisiin hoitosuunnitelmissa esitetyt kannanhoitoalueet.

Tapauskohtainen poikkeuslupaharkinta tapahtuisi edelleen osana Suomen riistakeskuksen julkisia hallintotehtäviä. Suomen riistakeskuksen tehtäväksi jäisi edelleen arvioida, tukevatko hakemuksessa esitetyt ja hakemusalueella vallitsevat tosiseikat kulloisessakin tilanteessa poikkeuslupan päämäärän täyttymistä. Suomen riistakeskuksen olisi edelleen osoitettava, että päämäärän saavuttamiselle ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua kuin kannanhoidollinen metsästys ja että poikkeaminen on myös suotuisaan suojelutasoon liittyvän poikkeusedellytyksen kannalta mahdollista. Suomen riistakeskuksen päätöksen olisi näin ollen edelleen perustuttava kaikkiin poikkeuslupan myöntämisen yleisiin ja erityisiin edellytyksiin. Suotuisan suojelutason vähimmäismäärän asettamisella olisi merkitystä sen arvioimiseksi vaikuttaako poikkeaminen lajin suotuisan suojelutason säilyttämiseen.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Yleiset vaikutukset

Metsästyslain 41 §:n 5 momentin asetuksenantovaltuutta koskevalla muutoksella ja keväällä 2025 toteutettavalla suurpetojen hoitosuunnitelmien kehittämisellä mahdollistettaisiin alueellisuuden parempi huomioiminen kannan hallintaa tarkoitetuissa poikkeusluvissa ja kannanhoidon suunnittelussa sekä poikkeuksen päämäärän kuvaamisessa asetustasolla. Alueellisuuden paremmin huomioon ottava hoitosuunnitelma ja poikkeusten päämäärät kannanhoitoalueelle rajaava asetus sekä asetusta tukeva asetusmuistio tukisivat Suomen riistakeskuksen poikkeuslupaharkintaa ja osaltaan mahdollistaisivat kannanhoidollisten poikkeuslupien myöntämistä. Poikkeuslupapäätöksissä päämäärää konkreettisesti arvioitaisiin suhteessa poikkeuslupahakemukseen ja alueelliseen tilanteeseen.

Tavoitteena on, että esitetyillä muutoksilla sekä metsästyslakiin, että hoitosuunnitelmiin onnistutaan mahdollistamaan karhu-, susi- ja ilveskantaan kohdistunut ns. kannanhoidollinen metsästys, mikä mahdollistaa esimerkiksi vaikuttamisen näiden lajien kantojen alueellisiin tiheyksiin. Tilanne suurpetojen kannanhoidon suhteen palautuisi siten luvussa aiempien vuosien kaltaiseen tilanteeseen, missä on metsästyksellä voitu säilyttää esim. karhujen tiheys sellaisella tasolla, että haitat ja vahingot ihmistoiminnoille ovat pysyneet hyväksyttävällä tasolla.

Suomessa karhu- ja ilveskanta on säädelty vuosikymmeniä metsästyksellä. Tämä ei kuitenkaan ole vaarantanut näiden lajien kantoja Suomessa. Päinvastoin. Karhu- ja ilveskannat ovat 2000-luvulla yli kaksinkertaistuneet ja levittäytyneet aiempaa laajemmalle alueelle, siitä huolimatta, että lajeja on metsästetty luontodirektiivin 16 artiklan 1(e) alakohdan perusteella.

On kuitenkin syytä arvioida vaikutuksia sille, että suurpetojen ns. kannanhoidollinen metsästys olisi jatkossakin estynyt. Karhun kannanhoidollisella metsästyksellä on pyritty muun muassa karhun ihmisarkuuden ylläpitoon. Vaikutukseen on pyritty säännöllisellä vuosittain toistuvalla metsästyksellä, joka kohdistui merkittävään osaan kantaan. On lisäksi huomattava, että Suomen metsästyslainsäädännön mukaan karhunaaras, jota saman vuoden pentu seuraa on rauhoitettu. Merkittävä osa karhukannasta ei siis ole ollut suoraan metsästyksen kohteena, vaikka itse metsästystapahtumasta kuitenkin säännöllisesti ihmisistä aiheutuvaa painetta myös tähän osaan kantaan kohdentuikin. Naaraskarhut opettivat pennuilleen ihmisten väistämistä. Karhun metsästyksen saaliista merkittävä osa oli nuoria uroksia, jollaisten luontainen kyky väistää ihmisiä ei ole yhtä hyvä kuin aikuisilla karhuilla. Tämäkin osaltaan vaikutti koko karhukannassa siihen, että karhukanta Suomessa ei ole aiheuttanut merkittäviä vaaratilanteita, vaikka kanta on ollut trendinomaisessa kasvussa koko 2000-luvun. Nyt olemme tilanteessa, jossa karhun kannanhoidollinen metsästys ei ole mahdollista viime syksystä lähtien ja kahtena edellisena vuonna saalis on ollut huomattavasti pienempi. Tämä tarkoittaa sitä, että on syntynyt kaksi vuosiluokkaa karhuja, jotka eivät ole emonsa kanssa joutuneet väistämään ihmistä elokuun 20. päivänä alkaneen

metsästyksestä juontuen. Karhukannassa on nyt vallinnut tilanne, jossa karhukannasta ei ole saaliina poistunut nuoria uroksia.

Metsästys on auttanut säilyttämään karhujen tiheyden sellaisella tasolla, että haitat ja vahingot ihmistoiminnoille, tuotantoeläimille ja luonnonvaraiselle riistalle ovat pysyneet hyväksyttävällä tasolla. Riistahallinto oli myös suositellut metsästyksen kohdentamista sellaisiin yksilöihin, jotka liikkuvat lähellä ihmisasutusta ja tällä pyrittiin juuri karhukannan ihmisarkuuden ylläpitoon. Karhu väistää ihmistä yleensä niin, ettei tule huomatuksi. Sen saattaa tavata liikkumassa keskellä päivääkin, mutta yleensä karhut liikkuvat yöaikaan ja hämärässä (Suomen riistakeskus, 2021.)

Suomessa ja Skandinaviassa karhut tutkimuksen (Moen ym. 2019) mukaan pyrkivät pääsääntöisesti välttelemään ihmistä ja eivät ole normaalisti aggressiivisia kohtaamisissa (ks. myös vastaavia tutkimuksia Ordiz ym. 2013 ja Moen ym. 2012). Tämä tukee johtopäätöstä, että karhukannan hoidossa on tältä osin onnistuttu Suomessa.

Suurpetokantojen alueellinen ja paikallinen vahvistuminen synnyttää väistämättä tilanteita, joissa ihmiset, etenkin ammattiin tai harrastukseen liittyen kohtaavat suurpedon. Myös luonnonolosuhteet saattavat nopeastikin muuttaa tilannetta. Esimerkiksi karhukannan hoidossa on huomioitava se, että luonnonmarjasadolla on suuri vaikutus karhun ravinnonhankintaan ja käyttäytymiseen. Karhu ei mene huonokuntoisena talvipesään, vaan se hankkii tarvittavan vararavinnon sieltä mistä saa. Kun ravinnosta on puutetta, karhun ihmistä kohtaan kokema pelko jää toissijaiseksi ja karhu ei välitä ihmisen läsnäolosta. Vuonna 2010 Pohjois-Karjalassa luonnonmarjasato oli normaalia heikompi. Karhuille tämä tarkoitti sitä, että talvehtimiskuntoon päästäkseen niiden oli etsittävä muuta ravintoa. Viljat olivat kypsyneet normaalisti ja karhut käyttivät niitä kattavasti ravinnonhankinnassaan. Viljapellot ovat Pohjois-Karjalan kylämaisemissa usein lähellä asuinrakennuksia. Karhut tulivat pelloilla ruokaillessaan lähelle asutusta ja niitä nähtiin paljon. Myös omenapuiden sato oli onnistunut. Omenapuut ovat lähes poikkeuksetta aivan talojen pihapiirissä. Tästä aiheutui paljon ongelmia, kun karhut tulivat pihoille hakemaan ravintoa omenapuista. Myös pihamaiden herukkapensaat kiinnostivat karhuja, kun metsissä ei ollut marjoja. Kuvaavaa ruuan puutteelle oli se, että karhut kävivät etsimässä viljan jyviä mullan seasta puidulta ja jo kevytmuokatuilta pelloilta. Syksyn tankkausvaiheessa karhut liikkuvat ravinnonhaussa myös päiväsaikaan, kun ihmisiäkin on liikkeellä. Tämä tilanne johti Pohjois-Karjalassa riistanhoitoyhdistysten SRVA-toimijoille (SRVA=suurriistavirka-apu) syksyn aikana noin 150 poliisin antamaan virka-apupyyntöön.

Vaikuttamalla suunnitelmallisella kannanhoidollisella metsästyksellä kantojen kokoon ja kasvuvauhtiin sekä alueellisiin tihentymiin, pyritään ennalta vähentämään yllä kuvatun kaltaisia tilanteita.

Vaikutukset perusoikeuksiin

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Oikeuskanslerin ratkaisussa 1277/1/03 todetaan, että ”petoeläinten kotieläimille aiheuttamat vahingot ja niiden ihmisille aiheuttama tai ainakin niistä ihmisten asuin- ja liikkumisalueilla tehtyihin havaintoihin perustuvat todellisiksi mielletyt uhat ovat sellaisia turvallisuutta heikentäviä tekijöitä, joiden poistaminen on julkisen vallan velvollisuutena”. Ratkaisussa todetaan edelleen, että ”erityisesti perusoikeutena ja ihmisoikeutena taatun turvallisuuden ylläpitäminen on julkisen vallan ensisijainen tavoite”.

Ehdotetulla muutoksella voidaan edistää perustuslain 7 §:ssä säädettyä oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen, sillä kannanhoidollisen metsästyksen ja suunnitelmallisen kannanhallinnan estyminen heikentää ihmisten turvallisuutta. Esimerkiksi karhun metsästyksen ohjaaminen tapahtumaan koirien avulla tapahtuvana seurumetsästyksenä on omiaan ylläpitämään karhukannassa ihmisenpelkoa ja ihmistoimintoja väistävää käyttäytymistä, mikä on keskeinen karhukannan hoitosuunnitelman ja kannanhoidollisen metsästyksen tavoite. Nyt on ajautettu tilanteeseen, jossa karhuista tehdyt pihahavainnot Tassu-järjestelmässä lisääntyivät vuonna 2024 yli 60 prosentilla vuodesta 2023. Lisäksi kannanhoidollinen metsästys ohjaa metsästäjiä poliisille annettavien suurriistavirka-aputilanteiden mukaisissa kolari- ja haavakkokarhujen jäljittämisessä tarvittavan koulutetun koirakannan ylläpitoon ja jalostamiseen, mikä myös osaltaan edistää turvallisuutta.

5 Ruotsin lainsäädäntö

Muista EU-maista vain Ruotsi on monella tapaa ainoa vertailukelpoinen maa suurpetojen kannanhoidon osalta. Sekä Suomessa ja Ruotsissa suurpetopopulaatiot vastaavat toisiaan. Kummassakin maassa esiintyy kaikki neljä eurooppalaista suurpetoa (karhu, ilves, susi ja ahma) karkeasti ottaen samassa suhteessa. Lisäksi myös Ruotsissa suurpetojen suojelusta poiketaan joko ns. suojametsästyksellä (skyddsjakt), joka vastaa Suomen vahinko- ja turvallisuusperusteisia poikkeuslupia tai lupametsästyksellä (licensjakt), joka puolestaan vastaa ns. kannanhoidollisia poikkeuslupia Suomessa.

Ruotsissa suurpetojen poikkeusluvut myöntävät lääninhallitukset sen jälkeen, kun Ruotsin ympäristövirasto (Naturvårdsverket) on tehnyt ns. delegointipäätöksen kunkin lajin kohdalla. Ruotsissa luontodirektiivin 16 artikla sekä lintudirektiivin vastaava poikkeusartikla on pantu täytäntöön samalla Ruotsin metsästysasetuksen (1987:905) 23 a ja 23 c pykälällä. 23 a pykälällä on pantu täytäntöön luontodirektiivin 16.1 artiklan a-d alakohdat ja 23c pykälässä 16.1 artiklan e-alakohta. 23 c Pykälässä todetaan, että karhun, suden, ahman ja ilveksen lupametsästyksen sallimisen edellytyksenä on, että muuta sopivaa ratkaisua ei ole ja että metsästys ei estä lajin kannan suotuisan suojelutason ylläpitämistä sen luonnollisella levinneisyydellä. Lisäksi metsästyksen on oltava kantojen koon ja koostumuksen mukaista, valikoivaa ja tapahduttava tiukasti valvotuissa olosuhteissa.

Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e-alakohta on siten pantu Ruotsissa täytäntöön vastaavalla tavalla kuin Suomessa. Ruotsissa 16.1 artiklan e-alakohdan edellyttämästä päämäärästä on yksi Ruotsin Korkeimman hallinto-oikeuden (HFD) ratkaisu (HFD 2016 ref. 89), jossa HFD hyväksyi Värmlannin lääninhallituksen suden lupametsästystä koskeneen poikkeuslupapäätöksen. Lääninhallituksen päätöksen keskeisenä perusteluna oli susien vähentäminen tiheimmin esiintymisalueilla sekä edistää ihmisen ja suden välisten konfliktien vähenemistä samalla kun sietokyky susia kohtaan kasvaa.

Korkein hallinto-oikeus ei katsonut aiheelliseksi kyseenalaistaa lääninhallituksen arviota paikallisista olosuhteista, joiden mukaan lupajahti voi vähentää sekä ihmisten ja suden välistä konfliktia että ihmisten huolta, lisätä suden ja riistahallinnan hyväksyntää sekä pitkällä aikavälillä vähentää laitonta metsästystä. Korkein hallinto-oikeus arvioi tämän perusteella, että päätetty lupajahti oli riittävä väline ilmoitettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Korkein hallinto-oikeus katsoi lisäksi, että lääninhallituksen ja ympäristöhallinnon esittämillä perusteilla suden siirtäminen tai sterilointi eivät olleet sopivia vaihtoehtoja. Tavoitteet huomioon ottaen Korkein hallinto-oikeus katsoi, että muut päätöksestä valittaneiden tahojen esittämät vaihtoehdot eivät olisi tuottaneet riittävän yleisiä ja tehokkaita vaikutuksia. Korkein hallinto-oikeus totesi, että vuonna 2016 toteutettavan suden lupajahtiin ei liittynyt muuta sopivaa ratkaisua.

Korkein hallinto-oikeus totesi lisäksi, että ottaen huomioon tarpeen säilyttää tasapaino suden suojelun ja artiklassa 2.3 mainittujen etujen välillä, Korkein hallinto-oikeus katsoi, että päätetty lupajahti täytti välttämättömyysvaatimukset.

6 Lausuntopalaute

7 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotuksessa muutettaisiin metsästyslain 41 §:n 5 momentin asetuksenantovaltuutta siten, että maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä myös suotuisan suojelutason vähimmäismäärästä ja metsästyslain 41 a §:n 3 momentissa tarkoitetun poikkeuslupan päämäärästä sekä alueesta, jota päämäärä koskee. Asetustaso on perusteltu sen vuoksi, että asetukseen sisältyvä sääntely olisi yksityiskohtaista ja sääntelyä voidaan joutua muuttamaan kulloinkin käytössä olevan parhaan tiedon pohjalta.

8 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään x.5.2025.

9 Toimeenpano ja seuranta

Maa- ja metsätalousministeriö seuraa ehdotetun sääntelyn toimivuutta.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Yleistä

Esityksen kannalta on huomioitava, mitä säädetään perustuslain 7 §:ssä jokaiselle kuuluvasta oikeudesta henkilökohtaiseen turvallisuuteen, 20 §:ssä ympäristöperusoikeudesta, 22 §:ssä julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä 80 §:ssä asetuksen antamisesta. Edellä jaksossa 4.3 on arvioitu perustuslain 22 §:ssä säädettyä toimintavelvoitetta ja esityksen vaikutusta henkilökohtaisen turvallisuuden kannalta.

Ympäristöperusoikeus

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän esitöiden (kts. HE 309/1993, s. 66) mukaan vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Säännöksen tarkoittama vastuu kohdistuisi sekä elolliseen luontoon (eläimet ja kasvit), elottomaan luonnonympäristöön (vesistöt, ilmakehä, maa- ja kallioperä) että ihmisen toiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön (rakennukset, rakennelmat ja maisemat). Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen.

Esitys itsessään ei johtaisi poikkeuslupien myöntämiseen vaan loisi edellytyksiä luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaan perustuvalla suojelusta poikkeamiselle. Suomen riistakeskus vastaisi tapauskohtaisesta poikkeuslupaharkinnasta, jonka yhteydessä varmistetaan, että päätös ei haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä tai saavuttamista lajin luontaisella levinneisyysalueella. Esityksellä ei siten ole vähäistä suurempaa merkitystä perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden kannalta.

Asetuksen antaminen

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään edellyttänyt, että valtuuden on oltava täsmällinen ja tarkkarajainen (esim. PeVL 38/2013 vp, s. 3—4, PeVL 10/2014 vp, s. 5—6 ja PeVL 40/2002 vp, s. 7/I). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on myös tuotu esiin perustuslain 80 §:n 1 momentin eräänä lähtökohtana se, että ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisehköissä asioissa (esim. PeVL 33/2004 vp, s.6 ja PeVL 27/2004 vp, s. 3).

Esityksen mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä myös suotuisan suojelutason vähimmäismäärästä, metsästyslain 41 a §:n 3 momentissa tarkoitettua poikkeuslupan päämäärästä sekä alueesta, jota päämäärä koskee. Asetuksenantovaltuus olisi siten laadittu täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi. Poikkeuslupien myöntämisen keskeisistä edellytyksistä säädetään metsästyslaissa. Ministeriön asetuksessa säädettäisiin poikkeuslupien päämäärän osalta seikoista, jotka nykyisin määritellään Suomen riistakeskuksen poikkeuslupapäätöksen tasolla. Asetuksen sääntely olisi luonteeltaan yksityiskohtaista ja sääntelyä voidaan joutua muuttamaan kulloinkin käytössä olevan parhaan tiedon pohjalta. Lisäksi ministeriön harkintavalta olisi pitkälti sidottua luontodirektiivin ja sitä koskevan EU:n tuomioistuinten oikeuskäytännön osalta. Asetuksenantovaltuus on siten sopusoinnussa perustuslain 80 §:n 1 momentin kanssa. Esitys myös edistäisi lainsäädännön perustuslainmukaisuutta perustuslain 124 §:ään liittyvistä syistä, sillä esityksellä vahvistettaisiin viranomaisvaikutusta Suomen riistakeskuksen toimintaan (kts. PeVL 48/2010 vp, s 4)

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

metsästyslain 41 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan metsästyslain (615/1993) 41 §:n 1 ja 5 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 206/2013, seuraavasti:

41 §

Poikkeusluvut

Suomen riistakeskus voi myöntää luvan poiketa 37 ja 38 §:n sekä 50 §:n 2 momentin mukaisesta rauhoituksesta, kiellosta tai rajoituksesta 41 a–41 c §:ssä säädettyin edellytyksin. Lupaharkinnassa on otettava huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Lupaharkinnassa voidaan ottaa huomioon myös riistaeläinlajeja ja niiden elinympäristöjen hoitoa koskevat hoitosuunnitelmat.

Poikkeuslupien ja 41 a §:n 4 momentissa tarkoitetun alueellisen kiintiön nojalla pyydettyä saaliin vuotuista määrää voidaan rajoittaa. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, mitä riistaeläinlajeja tai poikkeusluvan myöntämisperustetta rajoitus koskee, 41 a §:n 3 momentissa tarkoitetun poikkeusluvan päämäärästä, suotuisan suojelutason vähimmäismäärästä, suurimmasta sallitusta saalismäärästä, saalisyksilöiden sukupuolesta ja iästä sekä alueesta, jota rajoitus tai päämäärä koskee.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Maa- ja metsätalousministeri Sari Essayah

Laki

metsästyslain 41 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan metsästyslain (615/1993) 41 §:n 1 ja 5 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa
206/2013, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

41 §

41 §

Poikkeusluvut

Poikkeusluvut

Suomen riistakeskus voi myöntää luvan poiketa 37 ja 38 §:n sekä 50 §:n 2 momentin mukaisesta rauhoituksesta, kiellosta tai rajoituksesta 41 a–41 c §:ssä säädetyn edellytyksin.

Suomen riistakeskus voi myöntää luvan poiketa 37 ja 38 §:n sekä 50 §:n 2 momentin mukaisesta rauhoituksesta, kiellosta tai rajoituksesta 41 a–41 c §:ssä säädetyn edellytyksin. *Lupaharkinnassa on otettava huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Lupaharkinnassa voidaan ottaa huomioon myös riistaeläinlajeja ja niiden elinympäristöjen hoitoa koskevat hoitosuunnitelmat.*

Poikkeuslupien ja 41 a §:n 4 momentissa tarkoitetun alueellisen kiintiön nojalla pyydetävän saaliin vuotuista määrää voidaan rajoittaa. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, mitä riistaeläinlajeja tai poikkeuslupan myöntämisperustetta rajoitus koskee, suurimmasta sallitusta saalismäärästä, saalisyksilöiden sukupuolesta ja iästä sekä alueesta, jota rajoitus koskee.

Poikkeuslupien ja 41 a §:n 4 momentissa tarkoitetun alueellisen kiintiön nojalla pyydetävän saaliin vuotuista määrää voidaan rajoittaa. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, mitä riistaeläinlajeja tai poikkeuslupan myöntämisperustetta rajoitus koskee, *41 a §:n 3 momentissa tarkoitetun poikkeuslupan päämäärästä, suotuisan suojelutason vähimmäismäärästä, suurimmasta sallitusta saalismäärästä, saalisyksilöiden sukupuolesta ja iästä sekä alueesta, jota rajoitus tai päämäärä koskee.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20