

06.09.2021

Luonnonsuojelulain kokonaisuudistus

Luonnonsuojelulain kokonaisuudistus on Suomen riistakeskuksen näkemyksen mukaan tarpeellinen luontoon kohdistuvien uhkien ja muutosten lisääntyessä nopeasti. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä selviää, että lakiluonnosta on erityisesti monimuotoisuuden parantamisen suhteen valmisteltu huolella. Lain valmistelutöissä on istunut useita taustaryhmiä, jotka ovat valmistelleet lakiin liittyviä osakokonaisuuksia. Metsästys ja siihen elimellisesti liittyvät riistalajit ja niiden hallinta tulevat eri kohdissa lähelle tai jopa sisälle luonnonsuojelun soveltamisalaan. Osin varmasti tätä seikkaa silmällä pitäen on lain valmistelun yhteydessä istunut työryhmä, jossa metsästyksen liittyviä asioita on käsitelty. Suomen riistakeskuksen edustaja ei ole ollut jäsenenä missään lain valmistelun liittyvässä työryhmässä. Suomen riistakeskuksen edustajaa on ainoastaan kuultu osana metsästyksen liittyvä työryhmän työtä. Luonnonsuojelulaissa on huomattavia yhtymäkohtia metsästyslakiin erityisesti luontodirektiivin poikkeamismenettelyjen samankaltaisuudessa koskien eliölajeja. Huomioiden edellä mainittu sekä myös luonnonsuojelualuiden perustamisen ja metsästyksen välisen yhteensovittamisen kannalta olisi Suomen riistakeskuksella ollut asiantuntemusta, jota olisi voitu paremmin hyödyntää lain valmistelutyöryhmissä.

Suomen riistakeskus lausuu tässä lausunnossa näkemyksensä erityisesti asioihin, jotka liittyvät 1. Luonnonsuojelulain uudet lähtökohdat monimuotoisuuden edistämiseksi 2. Lain yleiseen vaikutukseen metsästyslain perusteella tehtäviin päätöksiin. 3. Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen 4. Metsästys luonnonsuojelualueilla. 5. Eliölajien suojeleminen.

1. Uudistettavan luonnonsuojelulain lähtökohdat monimuotoisuuden edistämiseksi

Käsillä olevaan hallituksen esitykseen uudeksi luonnonsuojelulaiksi on esitetty useita uusi pykälä, joiden tarkoituksena on ennakolta varautuminen ja yleisen tietoisuuden lisääminen luonnon huomioiden (Lsl uudet pykälät 7, 8 ja 9 §). Keinovalikoima painottaa lähtökohteisesti sitä, että pidättäytyään mahdollisesti haittaa aiheuttavasta toiminnasta.

Perinteisesti luonnonsuojelulain toimenpiteinä ovat olleet kiellot ja toiminnan rajoitukset, joilla on pyritty estämään luonnon monimuotoisuuden heikkenemistä. Kiellot ja rajoitukset ovat usein johtaneet luonnonsuojelun vastustukseen ja vapaaehtoisuuden luonnonsuojelumotivaation heikkenemiseen. Suomen riistakeskus näkee, että vahvistetun varovaisuusperiaatteen rinnalla tulisi lain perustelujen taustalle ottaa myös kansalaisten oman aktiivisuuden lisääminen ja yleensäkin voimakkaammin suunniteltu luonnonhoito edellytykseksi luontokadon estämiselle.

Suomen riistakeskuksen jo 2014 laatima luonnonsuojelun ja luonnonhoidon strategia painottaa aktiivisia toimia, joilla edistetään paikallisten toimijoiden ja maanomistajien omaa motivaatiota hoitaa- ja siten myös suojella omaa arkiympäristöään. Parhaimmillaan toiminta nivoutuu yhteen kokonaisuudeksi, jonka ytimenä on suojelualue ja sen ympärillä suunnitelmallisen hoidon piirissä olevia arki- luonnon kohteita.

Parhailtaan meneillään olevassa Helmi-ohjelmassa edellä mainittua toimintamallia toteutetaan elinympäristöjen hoidon osalta mm. Suomen riistakeskuksen SOTKA-kosteikko hankkeessa. 1.5.2021 alkanut Helmi-vieraspetohanke taas soveltaa toimintamallia lajisuojelun keinona osallistaen paikalliset toimijat erilaisin kannustimin oman alueensa taantuneen vesilinnuston suojeluun vieraspetojen (minkin ja supikoiran) poistossa. Suomen riistakeskus kiittää lain valmistelutyötä siinä, että edellä mainitun vapaaehtoisen luonnonsuojelun oikeuspohja on tuotu nyt hallituksen esitykseen (15 §). Suomen riistakeskus painottaa, että vapaaehtoisen suojelun motivoimiseksi kehitettäisiin asiantuntemusta myös laissa määriteltyihin luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisiin.

2. Lain vaikutus metsästyslain perusteella tehtäviin päätöksiin

Luonnonsuojelulain soveltamisala koskettaa osaltaan myös metsästyslain nojalla tehtäviä päätöksiä. Metsästyslain (41 §) nojalla tehdään vuosittain useita satoja poikkeuslupapäätöksiä, joissa sovelletaan samaa luontodirektiivin 16 artiklaa, mikä on tuotu nyt luonnoksessa näkyville ilman viittaussäännöksiä myös luonnonsuojelulakiin (85 §). Hallituksen esitys lisää kokonaisuudessaan (huomioiden myös uuden lsl luvun 13 tietohallinnosta) huomioon otettavan tiedon määrää poikkeuslupien valmistelussa. Määrällisesti huomioon otettavan tiedon määrä nousee huomattavaksi, erityisesti uhanalaiseksi säädettyjen lajien huomioonottamisen veloitteen johdosta.

Tiedon hallinnan kannalta on nykyisin teknisesti mahdollista saattaa luonnonsuojelun tietojärjestelmissä (116 §) olevat tarvittavat tiedot myös muiden viranomaisten käyttöön. Kyseessä ovat (kuten laissakin todetaan) useat eri järjestelmät eri viranomaisissa. On siis huomioitava, että rajapintojen rakentamiselle ja järjestelmien soveltuvuuden muokkaamiselle tarvittavan tietomäärän käsittely vaatii aikaa ja aiheuttaa kustannuksia. Viranomaisilla, jotka mainitaan lakiluonnoksen 119 § tulisi varata riittävä aika rakentaa järjestelmät, joilla tietoa on mahdollista käsitellä.

Hallituksen esityksessä (118§) käsitellään luonnonsuojelun tietojärjestelmissä olevan luontotiedon laatua. Suomen riistakeskus pitää mainittua lukua epämääräisenä sen suhteen, mitkä järjestelmässä olevat tiedot olisivat riittävän laadukkaita päätöksenteossa hyödynnettäviksi. Huomioiden erityisesti Suomen riistakeskuksen tarve tehdä tiettyjen riista- ja rauhoittamattomien lajien poikkeuslupia nopeasti merkittävien vahinkojen johdosta, hyödynnettävien tietojen tulisi löytyä massiivisesta tietomäärästä yksiselitteisesti. Muutoin vaarana on käsittelyaikojen pitkittyminen kohtuuttomasti. Luonnonsuojelun tietojärjestelmä on pykälässä 116§ mainitun mukaisesti laaja kokonaisuus ja eri järjestelmistä etsittävän tietomäärän hyödyntäminen, hallintolain säädökset ja tiedon laadullinen vaihtelu huomioiden voi aiheuttaa huomattavan hallinnollisen taakan päätöksiä valmistelevalle taholle. Tämäkin seikka huomioiden päätöksiä kannalta tarvittavan tietosisällön yksilöimiseen tulisi antaa 119§ mainituille viranomaisille riittävä aika järjestelmäkehitykselle ennen lain voimaan tuloa.

Suurpetoyhdyshenkilöt ovat Suomen riistakeskuksen ohjauksessa toimiva vapaaehtoistoimijoiden verkosto, joka tekee havaintoja maasuurpedoista. Havainnot tallennetaan Luonnonvarakeskuksen Tassu-järjestelmään. Mainitut henkilöt koulutetaan Suomen riistakeskuksen ja Luonnonvarakeskuksen toimesta ja heidän toimintaansa myös valvotaan Suomen riistakeskuksen toimesta. Vastaavasti olisi huolehdittava luonnonsuojelun tietojärjestelmiin tietoja tallentavien henkilöiden koulutuksesta erityisesti tiedon laatuun ja ajantasaisuuteen liittyen.

3. Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

Suomen riistakeskus pitää erityisen tärkeänä, että lainsäädännössä on riittävä perusta ja mahdollisuudet luonnonhoitohankkeiden tukemiseen eri tavoin. Nämä mekanismit on tuotu lakiluonnoksen lukuun 4. Riistahallinnon toteuttamat luonnonhoitohankkeet koskettavat pääasiassa kosteikkoja ja vieraslajien hallintaa. Kosteikkoja koskevassa hoidossa ollaan tekemisissä useimmiten eri maanomistajataho. Maanomistajakeskeinen lähtökohta soveltuu Suomen riistakeskuksen näkemyksen mukaan hy-

vin maantieteellisesti pienimuotoisiin toimenpiteisiin. Tällainen toimi on esim. perinnebiotooppien hoito, jossa suhteellisen (usein yhden maanomistajan kohteella suoritetaan niittoja ja esim. aitaamista laidunnuksen tarpeisiin). Käsillä olevassa hallituksen esityksessä mainitaan mahdollisina palveluina juurikin niitto, puiden poisto, raivaus, kulotus tai laidunnus. Tämä viittaa siihen, että juuri tämän tyyppisten palveluiden hankinta on ajateltu soveltuvan hyvin olemassa olevaan osaamiseen nykyisen kaltaisissa ELY-keskuksissa.

On mahdollista, että myös kosteikkojen perustamiseen keskitetty palvelun tuottaminen toimii hallituksen esityksen pohjalta hyvin. Luonnonhallinnallisen vaikutuksen aikaansaamiseksi vieraslajien hallinnassa toimenpiteitä pitää tehdä laajoilla alueilla ja useiden maanomistajien alueilla samanaikaisesti, erityisesti vieraspetojen poistossa alueet ovat laajoja, useiden tuhansien hehtaarienkin suuruisia. Käytännössä oikeuksia toimia vieraslajien poiston suhteen tehokkaasti hallinnoivat metsästysseurat, joilla on usein vieraspetojen poistamiseksi vaadittava metsästysoikeus (Vieraslajilaki 16§). Suomen riistakeskus pitää tärkeänä, että luonnonsuojelulain valmisteluaineistossa tunnistettaisiin metsästysseuroilta kerätty laajemman alueen toiminnallinen oikeusperusta (alueen metsästysoikeuden haltijoiden kirjallinen lupa juridiselle henkilölle) yhtenä mahdollisuutena hankkeen toiminnalle. Kyseessä Helmi-vieraspetohankkeessa pilotoitava toimintamalli, jossa vaikuttavuus itse suojelualueen ydinalueella edellyttää toimintaa huomattavasti laajemmalla alueella suojelualueen ympäristössä.

4. Metsästys luonnonsuojelualueilla

Suomen riistakeskus näkee lakiluonnoksessa joitakin parannuksia liittyen suojelualueilla tapahtuvan metsästyksen järjestämiseen. Lakiluonnoksen alussa mainittavaa tavoitetilaa ”Turvataan kestävä vapaa-ajankalastus, metsästys sekä luonnontuotteiden keräily ja jokamiehen oikeudet”, on kuitenkin lakiluonnoksesta hankalaa löytää. Sitä vastoin hallitusohjelman kirjaus ”Metsästyksen merkitys luonnon- ja riistanhoidossa sekä vieraslajien torjunnassa otetaan huomioon” tulee huomioitua, jos minkki- ja supikoira poistuvat poikkeusluvasta tarpeen piiristä. (tältä osin tulisi myös huomioida jäljempänä mainittu Suomen riistakeskuksen rooli yksityismaiden luonnonhoitohankkeissa). Lakiluonnoksessa minkki- ja supikoiran poikkeusluvasta luopumista on perusteltu mm. pyynnin pitkäjänteisyyden tarpeella luonnonsuojelualueilla, mikä on asianmukaista. Tässä yhteydessä lakiluonnoksen perusteluissa on kuitenkin vaikeuksia seurata perustelua, jossa todetaan, että vieraslajien yksilöiden vähentäminen tulisi toteuttaa siten, ettei poiketa 73 §:ssä säädetyistä rauhoitettujen eliönlajien rauhoitussäännöksistä. Se mikä tarve kyseiselle poikkeukselle voisi liittyä vierasnisäkkäisiin kohdistuvien toimenpiteiden yhteydessä, jää arvailujen varaan. Perusteluja tulisi täydentää näiltä osin.

On tarkoituksenmukaista, että rakenteiden rakentaminen sallitaan hirvieläinten metsästyksen yhteydessä. On myös erityisen hyvä asia, että metsästys voidaan luonnoksen pohjalta sallia asetuksella myös alle 100 ha:n alueilla. Tässä yhteydessä on myös tunnistettu se tosiasia, että metsästyksen tarkoituksenmukaisella sallimisella pystytään vaikuttamaan paikallisen hyväksyttävyyden kannalta suojelualueiden perustamiseen. Myös se, että muualla haavoittunut riistaeläin voidaan lopettaa ja ottaa haltuun luonnonsuojelualueella ilmoitusmenettelyä hyväksikäyttäen lisää todennäköisesti suojelualueiden hyväksyttävyyttä.

Suojelualueita koskevan luvun säännökset jättävät kuitenkin yhä huomattavan määrän hallinnollista työtä Metsähallitukselle, jossa edelleen joudutaan jatkossakin myöntämään poikkeuslupia erityisesti valkohäntäpeuralle lukuisille suojelualueille. Käytännössä haettujen poikkeuslupien osalta vain hyvin harvoissa tapauksissa on tehty kielteisiä päätöksiä. Valkohäntäpeuran metsästyksen sallimisessa ei valtion hallinnoimilla alueilla maanomistajan luvalla ole nähtävissä mitään luonnonsuojelullista tai muutaakaan estettä. Sama koskee esimerkiksi Kanadanmajavaa. Valkohäntäpeuran osalta lakiluonnoksessa käytetään myös termiä valkohäntäkauris joka yhdenmukaisuuden nimissä olisi muutettava metsästyslain mukaiseksi termiksi valkohäntäpeura.

Lain perusteluista on myös nähtävissä, että lain valmistelun yhteydessä juuri metsästyksen käsittelyssä on ollut puutetta alan asiantuntemuksesta. Hallituksen esityksen perustelut, joissa mainitaan valkohäntäpeuran ajon sallimisen ilman poikkeuslupaa, auttaisi kannan säätelyssä, on vailla perustaa. Kyseessä on ennemminkin toimi, jolla voidaan hieman lisätä suojelualueiden hyväksyttävyyttä paikallisesti.

Yksityisten suojelualueiden rauhoitusmääräyksistä poikkeamiseen liittyvän pykälän osalta on erikseen nostettava esiin kohta, jossa todetaan ” Elinkeino- ja liikenne- ja ympäristökeskus ja Metsähallitus voivat maanomistajan suostumuksella toteuttaa yksityisen luonnonsuojelualueen luonnonhoidon tehtäviä.” On huomioitava, että Suomen riistakeskus, joka toteuttaa parhaillaan yhteistyössä Metsähallituksen kanssa Helmi-ohjelmaan kuuluvaa vieraspetohanketta pitäisi nostaa myös pykälään mukaan. Kyseisessä hankkeessa on suuri tarve poikkeusluville nimenomaan yksityisten alueiden rauhoitusmääräyksistä. Suomen riistakeskus on myös toteuttanut ja toteuttaa jatkossakin laajoja kosteikkohankkeita, joiden tarkoituksena on nimenomaisesti luonnonhoito. Tässä yhteydessä mahdollisuus tehdä toimenpiteitä pelkästään maanomistajan suostumuksella tehostaisi monimuotoisuuden säilyttämisen tavoitteita kosteikkoluonnossa.

Suojelualueilla toteutettavien metsästyskäytäntöjen kohdalla on tehty lakiluonnokseen joitakin parannuksia. Kaikkiaan luonnonsuojelualueita koskien olisi varmasti ollut mahdollisuus päästä monimuotoisuuden edistämisen ja myös luonnonsuojelualueiden hyväksyttävyyden kannalta parempaan lopputulokseen hyödyntämällä laajemmin metsästyksen käytännön tuntijoiden asiantuntemusta.

5. Eliölaajien suojelu

Eliölaajien suojelun osalta on hallituksen esityksessä tuotu esille tarve poiketa suurpetojen suojelusta. Tämä on koettu tarpeen ensisijaisesti koskien lakiluonnoksen 78 §, jossa tiukkaa suojelua edellyttävään eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on määritelty kielletyksi. Kiellosta voidaan kuitenkin poiketa lakiluonnoksen 85 § nojalla. Poikkeaminen on tullut esille aikaisemmin ja tulee tarpeeseen esimerkiksi tuulipuistohankkeiden kohdalla.

Sen sijaan lakiluonnokseen ei ole perusteltu lainkaan, miksi luonnoksen 71 § lueteltujen karhun, suden, ilveksen ja saukon osalta on jätetty Ely-keskuksille mahdollisuus poiketa mainittujen laajien osalta myös 73 § määrittelyistä rauhoitusmääräyksistä, joita ovat mm. tappaminen ja pyydystäminen. Kyseiset toimet erityisesti suurpetolajeihin kohdistuen kuuluvat nykyiseltään Suomen riistakeskuksen toimialaan. Myös poliisi hoitaa tiettyjä tehtäviä koskien mm. loukkaantuneiden suurpetojen lopettamista tai pyydystämistä. Luonnonsuojeluviranomaisella on ollut vastaava oikeus ainoastaan luonnonsuojeluverkostoon kohdistuvalle alueelle. Oikeuden laajentamista luonnonsuojelualueverkon ulkopuolelle ei perustella missään kohdin hallituksen esitystä, joten jää epäselväksi onko kyseessä tekninen virhe. Selvyyden vuoksi on todettava, ettei suurpetoihin kohdistuviin kannanhallintakeinoihin tule Suomen riistakeskuksen näkemyksen mukaan luoda päällekkäisiä viranomaistoimintoja.



Jarkko Nurmi
Riistatalouspäällikkö



