



Maa- ja metsätalousministeriön asettama työryhmä: Valkoposkihanhi ja merimetso -riistalajeiksi

Eriävä mielipide työryhmän mietintöön

Tausta ja valmistelu

Työryhmätyön taustalla oli pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma, jonka mukaan *"Tarpeettomat metsästysrajoitukset elinvoimaisten lajien, kuten merimetson ja valkoposkihanhen osalta poistetaan, ja lajit siirretään metsästyslain piiriin. Huolehditaan samalla vahinkojen oikeudenmukaisesta korvaamisesta elinkeinonharjoittajille. Hallitus vaikuttaa siihen, että lajit siirretään lintudirektiivin tiukasti suojeltujen lajien listalta. Poikkeusluvalla haltuunotettujen lintujen lihaa on voitava hyödyntää"*. Työryhmän keskeisenä tehtävänä oli laatia ehdotus hallituksen esityksen muodossa metsästyslain ja riistavahinkolain muuttamiseksi siten, että kaikki valkoposkiahnhan ja merimetsojen koskevat hallitusohjelman tavoitteet saavutetaan.

Työryhmän mietinnön mukaan hallitusohjelman tavoitteet saavutetaan mahdollisimman täysimääräisesti, kun sekä metsästyslakia että luonnonsuojelulakia muutettaisiin siten, että merimetso ja valkoposkihanhi olisivat luonnonsuojelulain perusteella rauhoitettuja, mutta rauhoituksesta poikettaisiin metsästyslain perusteella. Rauhoituksesta voitaisiin poiketa metsästyslain 41 b §:n mukaisessa menettelyssä Suomen riistakeskuksen luvalla sekä rajatuissa tilanteissa myös ilmoitusmenettelyllä, minkä on arvioitu vähentävän merkittävästi suojelusta poikkeamisen luvittamisesta aiheutuvaa hallinnon taakkaa. Valkoposkiahnhan vahinkojen korvaaminen ja vahinkojen estämisen rahoitus säilyisi siten edelleen ympäristöhallinnolla. Perusteen korvaukselle muodostaisi se seikka, että kyseessä olisi edelleen luonnonsuojelulain nojalla rauhoitettu laji.

Mielipide ja perustelut

Mietinnössä esitetyllä mallilla ja säädösmuutoksilla ei saavuteta hallitusohjelman tavoitteita, eikä noudateta työryhmän tehtävänantoa. Tämä on luettavissa suoraan esityksestä, joka sisältää ristiriitaisuuksia, puutteita ja oikeudellisia ongelmia, joita ei voi sivuuttaa esityksen toteuttamiskelpoisuutta ja esitettyjen lakimuutosten vaikutuksia niin kansalaisiin kuin viranomaisiin arvioitaessa. Esityksen sisäistä ristiriitaisuutta kuvaa luvussa 4.2.2. kuvatut vaikutukset, jossa mm. ensimmäisessä kappaleessa todetaan luvituksen toimivallan siirtoon liittyen, että *"Rauhoituksesta poikkeamisesta säättäminen ei toisi kuitenkaan juurikaan mitään parannusta valkoposkiahnhan ongelmaan"*. Toisessa kappaleessa kirjataan, että *"Koska tuomioistuimet ovat ottaneet kantaa pesimälinnuston häirintään, myönteisen valkoposkiahnhan poikkeusluvasta käyttämiseen tarvitaan poikkeuslupa ELY-keskukselta pesimälinnuston häirintään. Tämä lisää byrokratiaa nykyiseen verrattuna, koska siirrytään kahden luokan malliin. Myös luvanhakijoiden kustannukset kasvavat, koska molemmat poikkeusluvasta maksavat olivat ne sitten myönteisiä tai kielteisiä. Syksyn osalta nykyiset hallinto-oikeuden ratkaisut tai korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisu eivät myöskään puolla kuoliaaksi ampumisen mahdollistamista, vaikka vastuuviranomainen vaihtuisi. Ainoa hyöty olisi saaliin haltuunoton sallimisen ja hyödyntämisen mahdollistaminen, minkä uusi luonnonsuojelulaki tällä hetkellä lintudirektiivin 9c artiklasta poiketen kieltää. Toisaalta tällä hetkellä ei ole enää voimassa olevia kuoliaaksi ampumislupia valkoposkiahnhille, kun tuoreisiin tutkimustuloksiin perustuen paukkupatruunat on todettu vahinkojen estämiseen muuksi tyydyttäväksi ratkaisuksi kuoliaaksi ampumisen sijaan."*

Poikkeusluvalla haltuun otettujen valkoposkiahnhan ja merimetsojen hyödyntäminen

Esityksen mukaan valkoposkikhanhea ja merimetsoa koskisivat luonnonsuojelulain rauhoitussäännökset, mutta poikkeaminen tapahtuisi metsästyslain nojalla. Luonnonsuojelulailla rauhoitettujen lajien hallussapito on säädetty lintudirektiivin mukaisesti ts. se on kielletty ja edellyttää poikkeuslupan. Kiellosta voi poiketa lain 89 §:n mukaisesti eliölajien tutkimus- ja suojelutarkoituksessa tai koulutustarkoituksessa. Nykyinen luonnonsuojelulaki ei siis mahdollista haltuunottoa ja syömistä. Lisäksi yleisesti lintudirektiivin 9 artiklan ja luonnonsuojelulain mukaan poikkeukselle ei saa olla muuta tyydyttävää ratkaisua.

Vaikka lajien poikkeusluvut siirrettäisiin metsästyslain nojalla säädeltäväksi, haltuunotto edellyttää lähtökohtaisesti vastaavaa tarkastelua kuin muista rauhoitussäännöksistä poikkeaminen, koska lajien asemaa ei ole lintudirektiivissä muutettu. Pelkästään se, että lajit siirretään otsikotasolla eri lain nojalla säädeltäväksi, ei poista näiden lajien haltuunottoon liittyvän lintudirektiivin sisältöä. Lakiesityksessä ei ole esitetty, millä perusteella valkoposkikhanhia ja merimetsoja voisi ottaa haltuun ja syödä suoraan metsästyslain nojalla. Huomioon on otettava myös Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisu 346/2024, jonka mukaan merimetsojen syöminen ei ollut vakavien vahinkojen ehkäisyn kannalta tarpeellista, eikä siten perusteltua. Poikkeusluvilla tapettujen merimetsojen syöminen ilman tapauskohtaista harkintaa on ristiriidassa myös em. päätöksen kanssa. Hallussapitokiellosta poikkeamiselle tulee olla tapauskohtaiset lintudirektiivin 9 artiklan mukaiset perusteet, mikä pitäisi ottaa huomioon lain sisällössä ja sen perusteluissa.

Muun linnuston häirinnän luvittaminen kevätmuuttokaudelle ja luvituksen joustavuus

Esityksessä arvioidaan yhtenä seurauksena siirtyminen ns. kahden luukun malliin, jossa Varsinais-Suomen ELY-keskus luvittaisi muun linnuston häirinnän kevätmuuttokaudella, kun taas Suomen riistakeskus luvittaisi valkoposkikhanhien häirinnän. Tälle virheelliselle tulkinnalle ei ole perusteita ja se antaa väärän kuvan siitä, miten lakimuutos vaikuttaa hakijoihin ja hakemusten käsittelyyn. Valkoposkikhanhiin liittyvän luvituksen lisäksi asia liittyy merimetsolupahakemuksissa suunniteltuihin toimenpiteisiin.

Poikkeuslupia muun lajiston häirintään ei voida myöntää, jos muu levähtävä tai pesivä linnusto ei aiheuta vakavia viljelyvahinkoja tai vakavaa vahinkoa kalataloudelle. Poikkeuslupamenettelyä ei arviomme mukaan voi soveltaa niin, että yhden lajin aiheuttaman vahingon torjunnan tehokkaammaksi toteuttamiseksi myönnettäisiin poikkeus muiden lajien suojelusta. Poikkeuslupahakemusten käsittelyssä on myös syytä huomata, että lintudirektiivin 9 artiklan mukaan poikkeuslupapäätöksessä pitää tunnistaa ja mainita lajit, joita poikkeus koskee. Tällaisten lupien mahdollinen myöntäminen edellyttäisi selvityksiä siitä, mille lajeille lupa on tarpeen myöntää. Lajiston selvittämisen ohella tulee pystyä arvioimaan vaikutukset näiden lajien suotuisaan suojelutasoon. Ottaen huomioon lupa-alueiden laajuus ja etenkin kovaäänisten äänipelotteiden kantavuus, olisi vaikutuksia käytännössä mahdoton arvioida.

Huomioitavaa on myös se, että tuomioistuinpäätöksissä, joissa asiaa on käsitelty, ei ole millään tavalla noussut esille, että ratkaisuna esimerkiksi kevätaikaiseen kovaäänisten karkotteiden käyttökieltoon olisi tarpeen tarkastella ja myöntää poikkeuslupa pesimälinnuston häirintään. Esitetty malli poikkeaa nykytilanteesta, sillä Suomen riistakeskus ei nykyisinkään määrää päätöksissään haettavan erikseen Varsinais-Suomen ELY-keskukselta lupaa toimenpiteisiin, jotka saattavat häiritä muuta rauhoitettua linnustoa. Sen sijaan Suomen riistakeskuksen tulee metsästyslain 1 §:n mukaisesti ottaa luvituksessaan huomioon luonnonsuojelulaki ja varmistaa, ettei poikkeuslupan mukaisista toimenpiteistä synny luonnonsuojelulain kieltämää häiriövaikutusta.

Em. taustaa vasten muutoksen vaikutuksia lupamenettelyihin ei ole tunnistettu oikein. Tämä kuitenkin nostaa esiin sen, miten lupaviranomaisen muutos tosiasiallisesti vaikuttaa lupamenettelyjen sujuvoitumiseen, kun lajien lupakäsittelyissä on otettava huomioon myös muut lajit. On totta, kuten mietinnössä todetaan, että lupaa muun rauhoitetun linnuston häirintään voi hakea ja mahdollisesta kielteisestä päätöksestä valittaa. Kuitenkin kun tarkoituksena on arvioida lakimuutosten aiheuttamia menettelyjä ja ennen kaikkea punnita vaikutuksia, antaa vaikutuksen arvioinnin kytkeminen mahdolliseen tuomioistuinratkaisuun perusteettoman ja epävarman lähtökohdan.

Merkittävänä hyötynä esityksessä esitetään se, että hakemukset pystyittäisiin käsittelemään Suomen riistakeskuksessa huomattavasti nopeammin kuin nykyään Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa, ja

ilmoitusmenettelyn on arvioitu vähentävän lajeihin liittyvää byrokratiaa. Toisaalta ristiriitaisesti esitetään em. kahden luukun mallia. Epäselväksi jää se, miten ilmoitusmenettelyllä pystytään käytännössä varmistamaan, että lintudirektiivin poikkeuslupaehdot täyttyvät. Esimerkiksi merimetsoja koskeissa hakemuksissa hakemusaikaa pidentää asiantuntijaorganisaatioilta pyydetty lausunnot, joiden avulla selvitetään, voivatko merimetsot aiheuttaa hakemusalueella vakavaa vahinkoa kalataloudelle. Pelkkä kutualueiden tunnistaminen etukäteen ei ole riittävä lähestymistapa. Merimetsolupiin liittyy monia tuomioistuinpäätöksiä ja vakavan vahingon täyttymisedellytyksiä joudutaan tarkastelemaan tapauskohtaisesti. Hakemusten käsittelyssä tulee huomioida myös tuore KHO:n päätös (213/2025). Sen mukaan Eurajoki-Lapinjoen kalatalousalueen poikkeuslupahakemuksen käsittelyn yhteydessä ei ollut selvitetty, oliko päätöksen mukaisella syysaikaisella ja laajalla alueella tapahtuvalla ampumisella sellaisia vaikutuksia, että paikallisen merimetsokannan aiheuttamaa kalataloushaittaa voitiin näin estää. KHO:n hankkimien Luonnonvarakeskuksen ja Suomen ympäristökeskuksen asiantuntijalausuntojen perusteella merimetsojen syysaikainen ampuminen voi kohdistua varsinkin elokuun jälkeen merkittävässä määrin muihin kuin kalatalousalueella pesiviin merimetsoihin. Nämä voivat olla osaksi myös eri alalajia kuin Suomessa pesivät merimetsot. Saadun selvityksen perusteella ei ollut pääteltävissä, että poikkeuslupan mukainen ampuminen olisi estänyt kalavesille koituvaa vakavaa vahinkoa. Luonnonvarakeskuksen asiantuntijalausunnossa oli myös tuotu esiin muita, mahdollisesti ampumista tehokkaampia keinoja merimetsoyhdyskunnan kalakannoille aiheuttamien vahinkojen estämiseksi tai vähentämiseksi. Tähän nähden oli jäänyt myös riittävällä tavalla selvittämättä, olisiko kalavesille aiheutuvien vahinkojen torjumiseksi ollut olemassa muuta tyydyttävää ratkaisua kuin merimetsojen ampuminen. Mietinnössä ei siten ole tunnistettu esitetyn ilmoitusmenettelyn mahdollista sujuvoittavaa vaikutusta ottaen huomioon em. lajeihin liittyvät lintudirektiivistä johtuvat arviointitavat ja kansalliset tuomioistuinpäätökset.

Ilmoitusmenettelyssä tulee myös varmistaa, että lajien muutonaikaiseen ruokailuun, levähtämiseen tai vastaavaan tarpeeseen on osoitettavissa riittävästi alueita. Tämä tarve on keskeinen kaikessa poikkeusluvituksessa, varsinkin kun kyse on laajoista alueista, ja se pohjautuu ehtoon siitä, että lajien suotuisa suojelutaso ei saa poikkeuslupien mukaisten toimenpiteiden johdosta vaarantua. Vastaava kirjaus on nykyisen luonnonsuojelulain 84 §:ssä, joka koskee alueellisia poikkeuksia rauhoitussäännöksistä. Nykyään lupaharkinnan aikana valkoposkihanhiin kohdalla varmistetaan yhdessä alueellisen ELY-keskuksen kanssa, että muuttaville valkoposkihanhille säilyy riittävästi karkotuksesta vapaata levähdysaluetta. Lisäksi esityksen sisäisenä ristiriitana on edelleen se, että ilmoitusmenettelyn arvioidaan sujuvoittavan luvitusta, mutta toisaalta esitetään, että tarvitaan myös ELY-keskuksen myöntämä poikkeuslupa tiettyjen toimenpiteiden toteuttamiseksi.

Em. liittyen vaikutusten arvioinnissa ei tunnisteta, miten Suomen riistakeskuksen tulisi jatkossa arvioida luonnonsuojelulain 70 §:n tarkoittamia tärkeitä muutonaikaisia levähdysalueita ja elinkierron kannalta tärkeitä alueita, joilla rauhoitettujen lintujen häirintä on erityisesti kielletty, samaan aikaan kun Varsinais-Suomen ELY-keskus jatkaa vastaavien tulkintojen tekemistä muiden rauhoitettujen lintujen osalta. On tärkeää, että käsitteitä tulkitaan yhteneväisesti ja huomioidaan Varsinais-Suomen ELY-keskuksen tulkinnoista saadut tuomioistuinpäätökset. Tällä hetkellä muuttavien valkoposkihanhiin kohdalla tärkeäksi muuttoalueeksi on käytännön syistä arvioitu koko Itä-Suomi, mikä tarkoittaa, että karkottaminen edellyttää poikkeuslupia, joita onkin myönnetty laajalti Itä-Suomen pelloille. Pesivän valkoposkihanhikannan suhteen tehdään tapauskohtaisia lupatarpeen arvioita, joissa selvitetään, onko ko. alue lajin elinkierron kannalta tärkeä.

Korvausmenettelyihin liittyvä arviointi ja ongelmien kokonaisvaltainen hallinta

Korvauksiin liittyen esitetyn notifiointin aiheuttama riski vahingonkärsijöiden korvausten viivästymiselle vaikuttaa korostetulta ainakin sitä taustaa vasten, ettei nykyisen korvausjärjestelmän hyväksymisessä ole ollut ongelmia ja myös se tulee notifioida aikanaan uudelleen. Riittävällä siirtymäajalla sekä rahoituksen ohjauksella oikeudenmukaiset korvaukset pitäisi pystyä takaamaan myös riistavahinkolailla.

Ottaen huomioon ongelmien kokonaisvaltainen hallinta, jossa poikkeusluvituksen ja korvausten lisäksi ennaltaehkäisy, mm. hanhipellot ja hanhipaimenhankkeet, ovat suuressa roolissa, on perusteltua, että kokonaisuus olisi jatkossakin yhden hallinnonalan alaisuudessa. Esitetyssä mallissa ELY-keskukset jakaisivat avustuksia ongelmien ennaltaehkäisyyn, mutta Suomen riistakeskus myöntäisi

poikkeusluvat, joilla karkotustoimintaa ja ennaltaehkäisyä on mahdollista toteuttaa. Tämä vaatii tiivistä uutta vuorovaikutusta Suomen riistakeskuksen ja ELY-keskusten välillä, mikä on ristiriidassa hallituksen tavoitteiden kanssa sujuvoittaa ja keskittää hallinnollisia menettelyjä. ELY-keskusten välille on saatu viime vuosina kehitettyä toimiva ja nopea vuoropuhelu keskeisten vahinko- ja poikkeuslupa-alueiden sekä karkottamisesta vapaiden levähdysalueiden yhteensovittamisessa. Mikäli luvittaminen siirtyisi esitetyllä tavalla Suomen riistakeskukselle, edellyttäisi hallintotehtävien hajottaminen uuden yhteistyön kehittämistä. Tähän liittyisi vastaavia siirtymäaika-aasteita kuin on tunnistettu siinä, että korvausasiat siirrettäisiin riistavahinkolain alle. Toimivallan hajottaminen voi lisäksi vaikuttaa monimutkaiselta esimerkiksi viljelijöiden suuntaan, mikä vaatii lisäneuvontaa.

Lupakäsittelyyn liittyvät resurssit

Pääasiallisissa vaikutuksissa esitetään, että Suomen riistakeskuksen 1,5 henkilötyövuoden rahoitus tulisi Varsinais-Suomen ELY-keskuksen toimintamenoilta. Tämä tarkoittaisi työpanoksen leikkaamista Varsinais-Suomen ELY-keskuksen lajisuojelun keskittämistehtävästä, johon kuuluu valtakunnallisesti pl. Ahvenanmaa kaikki rauhoitettuihin lintuihin ja rauhoitettujen lajien hallussapitoon, kuljetukseen ja kauppaan liittyvät poikkeuslupa-asiat. Esityksessä on sisäänrakennetusti se ristiriita, että siinä viitataan em. kahden luukun malliin eli Varsinais-Suomen ELY-keskuksen tarpeeseen luvittaa muiden rauhoitettujen lajien häirintä ja siihen, että hakemusmäärät tulisivat siirron myötä kasvamaan, mutta samaan aikaan esitys arvioi, että lupaviranomaisen muuttuessa nämä lajit eivät enää työllistäisi Varsinais-Suomen ELY-keskusta. Siirron toteutuessa olisi ympäristöministeriön tehtävä arvioida Varsinais-Suomen ELY-keskuksen resurssien nykyistä määrää ja kohdennusta. Valtion hallinnossa on työn alla säästöjen etsiminen ja kohdentaminen kokonaisuutena kaikkialla hallinnossa, joten tässä yhteydessä tämän tyyppinen budjetoinnin ohjaus on joka tapauksessa perusteetonta.

Muu lainsäädännöllinen ongelmallisuus

Suomen riistakeskus ei ole luonnonsuojelulaissa nimetty toimivaltainen viranomainen, joten se ei voi myöntää poikkeuksia luonnonsuojelulaissa rauhoitettujen lajien häiritsemiseen, pyydystämiseen tai tappamiseen ilman, että se säädettäisiin luonnonsuojelulain 9 §:n mukaiseksi, ympäristöministeriön ohjauksessa olevaksi viranomaiseksi.

Lopuksi

Työryhmän mietintöä ei mielestämme voi pitää toteuttamiskelpoisena hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Lainsäädännöllisten ongelmien lisäksi esitetty malli monimutkaistaa hallintoa ja vaikeuttaa mahdollisten haitan kärsijöiden mahdollisuutta edistää asiaansa. Asian vaikeus ja lainsäädännöllinen ongelmallisuus on nostettu toistuvasti esille työryhmätyöskentelyn aikana, mutta työryhmän toimintatapa ei ole tukenut hallitusohjelman tavoitteen mukaisen esityksen laatimista asiaan liittyvät ongelmat ja näkökulmat riittävällä tavalla tunnistaa. Mietintö ja siinä esitetty malli vaikutusarviointineen korostaa perusteettomasti puheenjohtajaorganisaation mielipiteitä.

Turussa 28.8.2025

Työryhmän jäsenet

jäsen Liisa Maanpää-Pakkanen, ylitarkastaja
varajäsen Tapio Aalto, ylitarkastaja

Varsinais-Suomen ELY-keskus

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä.

Tämä asiakirja KEHA/23013/2024 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/23013/2024 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Maanpää-Pakkanen Liisa 28.08.2025 15:17

Ratkaisija Aalto Tapio 28.08.2025 15:19