



Maa- ja metsätalousministeriö

Suden ja muiden suurpetojen poikkeuslupakäytäntöjen kehittämistä valmistelleen asiantuntijatyöryhmän loppuraportti

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ

VN/8175/2024

Suden ja muiden suurpetojen poikkeuslupakäytäntöjen kehittämistä valmistelleen
asiantuntijatyöryhmän loppuraportti

Marraskuu 2024

Julkaisija: maa- ja metsätalousministeriö

VN/8175/2024

Tiivistelmä

Suden ja muiden suurpetojen poikkeuslupakäytäntöjen kehittämistä valmistelleen asiantuntijatyöryhmän loppuraportissa kuvataan työryhmän ehdotukset suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen kehittämiseksi ja toimenpiteiden aikatauluksi. Ehdotuksissa on otettu huomioon taustalla oleva EU:n sääntely, EU-tuomioistuimen (EUTI) oikeuskäytäntö ja korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) oikeuskäytäntö.

Karhu, ilves ja poronhoitoalueen ulkopuolella susi kuuluvat Suomessa EU:n luontodirektiivin (92/43/ETY) liitteen IV yhteisön tärkeinä pitämiin tiukasti suojeltuihin lajeihin, joiden metsästys on lähtökohtaisesti kielletty. Poronhoitoalueella susi kuuluu liitteen V lajeihin. Ahma ei ole liitteiden IV ja V laji. Ahma on mainittu vain luontodirektiivin liitteessä II, joka edellyttää ahman elinympäristöjä suojeltavaksi osana Natura 2000 -verkostoa. Kaikki suurpetopopulaatiot ovat vahvistuneet Suomen EU-jäsenyyden aikana. Raportissa on kuvattu suurpetojen suojelun ja suojelusta poikkeamisen EU- ja kansallista sääntelyä, EUTI:n ja KHO:n oikeuskäytäntöä sekä suurpetojen kannanhoidon suunnittelun taustalla olevia dokumentteja.

Työryhmä totesi, että nyt suurpetojen niin sanottu kannanhoidollinen metsästys eli luontodirektiivin 16 artiklan 1(e) alakohdan mukainen poikkeus suojelusta on estynyt erityisesti siitä syystä, että oikeuskäytännön edellyttämää päämäärä poikkeamiselle ei ole hyväksytty tuomioistuimissa. Työryhmän keskeisenä ehdotuksena on metsästyslain asetuksenantovaltuuden muutoksella mahdollistaa maa- ja metsätalousministeriölle suurpetojen kannanhoitoon liittyvän päämäärän asettaminen ministeriön asetuksessa. Muutoksen myötä päämäärä voitaisiin asettaa ministeriön asetuksella luontodirektiivin 16 artiklan e alakohdan mukaisiin poikkeuslupiin lajikohtaisesti ja kannanhoitoalueittain. Lisäksi ehdotetaan alueellisuuden vahvistamista täsmentämällä karhukannan, susikannan ja ilveskannan hoitosuunnitelmiin nykyistä tarkemmin kannanhoitoalueet. Nämä alueet vahvistetaan ehdotuksen mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa. Maa- ja metsätalousministeriö asettaisi asetuksella edelleen suurimmat sallitut saalismäärät kullekin lajille, mutta aiemmasta poiketen nämä suurimmat sallitut saalismäärät asetettaisiin kannanhoitoalueittain.

Lisäksi ehdotetaan, että metsästyslain muutoksen yhteydessä lakiin säädettäisiin suurpetojen poikkeuslupien myöntämistä koskeva tavoite vastaamaan Bernin sopimuksen 2 artiklaa ja luontodirektiivin 2.3 artiklaa.

Raportissa kuvataan myös työryhmän työskentelyn pohjalta valmisteltua valtioneuvoston asetusmuutosta vahinko- ja turvallisuusperusteisten poikkeuslupien sujuvoittamiseksi. Lisäksi kuvataan tiiviisti muita työryhmässä käsiteltyjä asioita, ehdotuksia sekä jatkoselvitystarpeita.

Sammandrag

Slutrapporten av den expertgrupp som beredde utvecklandet av dispensförfaranden för varg och andra stora rovdjur innehåller en beskrivning av arbetsgruppens förslag för att utveckla den stamvårdande jakten på stora rovdjur och en tidsplan för åtgärderna. I förslagen beaktas de bakomliggande EU-bestämmelserna, EU-domstolens rättspraxis och högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis.

Björn, lodjur och, utanför renskötselområdet, varg hör till de strängt skyddade arter som anses viktiga enligt bilaga IV i EU:s habitatdirektiv (92/43/EEG). Utgångspunkten är att det är förbjudet att jaga dessa arter. Inom renskötselområdet hör vargen till de arter som avses i bilaga V. Järv är inte en art som avses i bilagorna IV och V. Järv nämns endast i habitatdirektivets bilaga II, som förutsätter att järvens livsmiljöer skyddas som en del av nätverket Natura 2000. Alla populationer av stora rovdjur har stärkts under Finlands EU-medlemskap. I rapporten beskrivs de EU-bestämmelser och nationella bestämmelser som gäller skyddet av stora rovdjur och undantag från skyddet, EU-domstolens och högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis och de dokument som utgör bakgrunden till planeringen av stamförvaltningen för stora rovdjur.

Arbetsgruppens slutsats var att så kallad stamvårdande jakt på stora rovdjur, det vill säga undantag i enlighet med artikel 16.1 e i habitatdirektivet, inte är möjligt i nuläget särskilt på grund av att målet med undantag som förutsätts av rättspraxis inte har godkänts i domstol. Arbetsgruppens centrala förslag är att det bemyndigande att utfärda förordning som ingår i jaktlagen ändras så att det blir möjligt för jord- och skogsbruksministeriet att genom en ministerieförordning fastställa ett mål i fråga om stamförvaltningen för stora rovdjur. I och med ändringen blir det möjligt att genom en ministerieförordning ställa upp ett mål för dispens enligt artikel 16 e i habitatdirektivet, både för enskilda arter och för olika förvaltningsområden. Det föreslås också att den regionala behörigheten stärks genom att förvaltningsområdena i förvaltningsplanerna för björnstammen, vargstammen och lodjursstammen preciseras. Dessa områden fastställs enligt förslaget genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet. Jord- och skogsbruksministeriet fastställer även i fortsättningen genom förordning det högsta tillåtna antal som får fällas per art, men till skillnad från tidigare fastställs det högsta tillåtna antal som får fällas för varje enskilt förvaltningsområde.

Det föreslås dessutom att det i samband med ändringen av jaktlagen införs i lagen ett mål som rör beviljandet av dispens för stora rovdjur så att det motsvarar artikel 2 i Bernkonventionen och artikel 2.3 i habitatdirektivet.

Rapporten innehåller också en beskrivning av den ändring av statsrådets förordning som beretts utifrån arbetsgruppens arbete för att göra dispens av skade- och säkerhetsskäl smidigare. Dessutom ges en kortfattad beskrivning av andra frågor, förslag och behov av fortsatt utredning som arbetsgruppen behandlat.

Sisällys

1. Johdanto.....	6
2. Suurpetojen suojelua ja tiukasta suojelusta poikkeamista koskeva keskeinen sääntely, oikeuskäytäntö sekä kannanhoitoa koskevat linjaukset.....	9
2.1. Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta (Bernin sopimus).....	9
2.2. Luontodirektiivi ja poikkeukset tiukasta suojelusta luontodirektiivissä.....	9
2.3. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö koskien erityisesti luontodirektiivin 16.1. e alakohtaa.....	11
2.4. Luontodirektiivin kansallinen täytäntöönpano suurpetojen osalta, ja kansallinen oikeuskäytäntö koskien direktiivin 16.1. e alakohtaa.....	13
2.5. Suurpetokantojen hoitosuunnitelmat.....	14
2.6. LCIE:n ohjeistus suurpetojen kannanhoidosta	15
3. Vahinko- ja turvallisuusperusteisia poikkeuslupia koskeva asetusmuutos.....	18
4. Suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen kehittämistä ja toimenpiteiden aikataulua koskevat ehdotukset	20
4.1. Ehdotusten tausta ja tavoitteet sekä muut erilliset selvittämistarpeet	21
4.2. Lainsäädäntötoimenpiteiden ja muutosten tarkemmat kuvaukset	26
4.3. Lainsäädäntö ja muiden toimenpiteiden aikataulu.....	27
5. Muut työryhmässä käsitellyt asiat ja ehdotukset.....	28
5.1. Käsitellyt asiat	28
5.2. Käsitellyt ehdotukset.....	30
Lähteet.....	32

1. Johdanto

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti suurpetopolitiikkaa on hoidettava tavalla, joka huomioi myös sosiaalisen kestävyys. Hallitusohjelmassa todetaan, että suurpetojen kannanhoidollinen metsästys turvataan lainsäädännöllä ja että jo aloitettua työtä kannanhoidollisen sudenmetsästyksen mahdollistamiseksi jatketaan eduskunnan kirjelmän mukaisesti (MMM/2022/171, EK 41/2022 vp).

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 12.3.2024 asiantuntijatyöryhmän suden ja muiden suurpetojen poikkeuslupakäytäntöjen kehittämiseksi ja ohjausryhmän ohjaamaan työryhmän työtä. Asiantuntijatyöryhmän toimikausi oli 1.4.2024–15.10.2024. Toimikautta jatkettiin 11.10.2025 ministeriön päätöksellä 30.11.2024 asti.

Asiantuntijatyöryhmän tehtävänä oli etsiä ratkaisuja suurpetojen poikkeuslupakäytäntöjen joustavoittamiseksi. Työryhmän tuli laatia ehdotus vahinko- ja turvallisuusperusteisia poikkeuslupia (luontodirektiivin¹ 16 artiklan 1 kohdan a-c alakohdat) sujuvoittavaksi asetusmuutokseksi siten, että asetus voitiin saattaa voimaan 1.7.2024 alkaen. Työryhmän tuli laatia 15. kesäkuuta 2024 mennessä väliraportti. Työryhmän tuli lisäksi tehdä ehdotuksia ns. kannanhoidollisten poikkeuslupien mahdollistamiseksi (luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohta) sekä suurpetojen kantojen arviointia ja hoitamista koskevan hallinnon ja käytännön toiminnan kehittämiseksi. Asettamiskirjeen mukaan 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 (EUTI:n²) oikeuskäytännön asettamat rajat poikkeuslupien myöntämiselle. Tietoperustana käytettiin myös korkeimman hallinto-oikeuden (KHO:n) oikeuskäytäntöä, Bernin sopimusta³ ja oikeusvertailua erityisesti Ruotsiin. Tiedonhankinta oikeudellisessa asiantuntijatyöryhmässä tukeutui myös muiden suurpetoasiantuntijoiden kuulemiseen. Asiantuntijatyöryhmä 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.

Työryhmäraportin taustaluvussa 2 on kuvattu keskeisiltä osin suurpetojen suojelun ja suojelusta poikkeamisen EU- ja kansallista sääntelyä sekä suurpetojen kannanhoidon suunnittelun taustalla olevia dokumentteja. Oikeuskäytännön osalta tarkastellaan erityisesti luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaa koskevaa oikeuskäytäntöä suden, karhun ja ilveksen osalta. Lisäksi luvussa esitellään lyhyesti suurpetojen hoitosuunnitelmien merkitystä kansallisessa suurpetopolitiikassa. Lopuksi kuvataan Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) ohjeita suurpetojen kannanhoitoon ja niiden yhteyttä erityisesti kansalliseen suurpetojen kannanhoitoon.

¹ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta

² Raportissa käytetään Euroopan unionin tuomioistuimesta lyhennettä EUTI.

³ Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta, SopS 29/1986

Luvussa 3 esitellään lyhyesti suurpetojen vahinko- ja turvallisuusperusteisia poikkeuslupia koskeva valtioneuvoston asetuksen muutos, joka tuli voimaan 12.7.2024. Samalla kuvataan keskeiset muutokset.

Työryhmän suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen kehittämistä ja toimenpiteiden aikataulua koskevat ehdotukset kuvataan luvussa 4. Keskeisenä ehdotuksena on metsästyslain asetuksenantovaltuuden muutoksella mahdollistaa maa- ja metsätalousministeriölle kannansääteilyyn liittyvän päämäärän asettaminen kunkin suurpetolajin kannanhoitoalueille. Yleisen päämäärän asettaminen tukee luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaista Suomen riistakeskuksen tekemää erillistä poikkeuslupaharkintaa. Lisäksi ehdotetaan alueellisuuden vahvistamista täsmentämällä karhukannan, susikannan ja ilveskannan hoitosuunnitelmiin nykyistä tarkemmin kannanhoitoalueet. Nämä alueet vahvistetaan ehdotuksen mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa. Maa- ja metsätalousministeriö asettaisi asetuksella edelleen suurimmat sallitut saalismäärät kullekin lajille, mutta aiemmasta poiketen nämä suurimmat sallitut saalismäärät asetettaisiin kannanhoitoalueittain. Metsästyslain muutoksen yhteydessä metsästyslakia muutettaisiin myös niin, että metsästyslaissa säädettäisiin suurpetojen poikkeuslupien myöntämistä koskeva tavoite vastaamaan Bernin sopimuksen 2 artiklaa ja luontodirektiivin 2.3 artiklaa. Lisäksi ehdotetaan, että käynnistettäisiin tarvittaessa jatkoselvitys eräistä työryhmän toimeksiannoista mainituista tarkemmin määritellyistä kokonaisuuksista, mitä ei ollut mahdollisuutta tarkastella tarkemmin annetun ajan puitteissa.

Luvussa 5 kuvataan muita työryhmässä käsiteltyjä asioita ja ehdotuksia.

Lisätiedot hankkeesta ja työryhmän asettamispäätös on [valtioneuvoston hankeikkunassa](#).

Asiantuntijaryhmän kokoonpano:

Puheenjohtaja:

Vesa Ruusila, erätalousneuvos, yksikön päällikkö (maa- ja metsätalousministeriö)

Jäsenet:

Marjo Anttoora, ministerin erityisavustaja (maa- ja metsätalousministeriö)

Sauli Härkönen, julkisten hallintotehtävien päällikkö (Suomen riistakeskus)

Anna-Rosa Asikainen, juristi (MTK)

Jarmo Kiuru, oikeusinformatiikan lehtori (Lapin yliopisto)

Kai Kokko, ympäristöoikeuden professori (Helsingin yliopisto)

Maria Westerman, erityisasiantuntija (ympäristöministeriö)

Pysyvä asiantuntija:

Sami Niemi, neuvotteleva virkamies (maa- ja metsätalousministeriö)

Sihteeri:

Henna Väyrynen, asiantuntija (maa- ja metsätalousministeriö)

Asiantuntijaryhmän työtä ohjasi ohjausryhmä.

Ohjausryhmän kokoonpano:

Puheenjohtaja:

Sari Essayah, maa- ja metsätalousministeri (maa- ja metsätalousministeriö)

Jäsenet:

Päivi Nerg, valtiosihteeri (maa- ja metsätalousministeriö)

Pekka Pesonen, kansliapäällikkö (maa- ja metsätalousministeriö)

Tuula Packalen, osastopäällikkö (maa- ja metsätalousministeriö)

Vilppu Talvitie, hallitusneuvos, yksikön päällikkö (maa- ja metsätalousministeriö)

Asiantuntija:

Sonja Falk, ministerin erityisavustaja (maa- ja metsätalousministeriö)

Sihteeri:

Vesa Ruusila, erätalousneuvos, yksikön päällikkö (maa- ja metsätalousministeriö)

2. Suurpetojen suojelua ja tiukasta suojelusta poikkeamista koskeva keskeinen sääntely, oikeuskäytäntö sekä kannanhoitoa koskevat linjaukset

2.1. Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta (Bernin sopimus)

Bernin sopimus on Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehty yleissopimus (myöhemmin Bernin sopimus). Sen ensisijainen tavoite on uhanalaisten lajien ja niiden elinympäristöjen suojelu. Sopimuksessa kiinnitetään erityistä huomiota sellaisten lajien ja luonnonalueiden suojelemiseen, jotka edellyttävät usean valtion yhteistyötä. 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 (Trouwborst 2011). Bernin sopimuksen liite II vastaa luontodirektiivin liitettä IV ja liite III liitettä V.

2.2. Luontodirektiivi ja poikkeukset tiukasta suojelusta luontodirektiivissä

Luontodirektiivi ja lintudirektiivi⁴ ovat Euroopan unionin tärkeimmät luonnonsuojelusäädökset. Luontodirektiivi koskee luonnonvaraista eläimistöä, kasvistoa ja luontotyyppejä. Jäljempänä keskitytään luontodirektiivin mukaiseen suojeluun ja siitä poikkeamiseen.

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.

Karhu, ilves ja poronhoitoalueen ulkopuolella susi kuuluvat Suomessa EU:n luontodirektiivin liitteen IV yhteisön tärkeinä pitämiin tiukasti suojeltuihin lajeihin, joiden metsästys on lähtökohtaisesti kielletty. Poronhoitoalueella susi kuuluu liitteen V lajeihin. Ahma ei ole liitteiden IV ja V laji. Ahma on mainittu vain luontodirektiivin liitteessä II, joka edellyttää ahman elinympäristöjä suojeltavaksi osana Natura 2000 –verkostoa. Työssään työryhmä keskittyi arvioimaan erityisesti luontodirektiivin liitteen IV lajien poikkeusten oikeudellisia perusteita

Tiukasta suojelusta säädetään direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa:

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (Kodifioitu toisinto).

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevassa a kohdassa olevia eläinlajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi niiden luontaisella levinneisyysalueella ja kiellettävä:

a) kaikki näiden lajien yksilöitä koskeva tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa;

b) näiden lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläistenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikana;

c) tahallinen munien hävittäminen tai ottaminen luonnosta;

d) lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen.

Direktiivin 16 artiklassa säädetään, millä edellytyksillä tiukasta suojelusta voidaan poiketa. 16 artiklan 1 kohdan mukaan jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, voidaan 12 artiklan mukaisesta suojelusta poiketa a–e alakohtien nojalla. 16 artiklan 1 kohdan a–d alakohdassa tuodaan nimenomaisesti esiin kullakin artiklassa tarkoitetulla poikkeuksella tavoiteltu päämäärä, jotka ovat luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojeleminen ja luontotyyppien säilyttäminen (a alakohta), erityisen merkittävien vahinkojen ehkäiseminen (b alakohta), kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskeva tai erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy (c alakohta) ja näiden lajien tutkimus- ja koulutus-, uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamistarkoitukset (d alakohta).

Suomen riistakeskuksen myöntämät niin sanotut vahinko- tai turvallisuusperusteiset poikkeusluvut myönnetään luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan b ja c alakohtien poikkeusperusteiden nojalla. Vahinko- ja turvallisuusperusteisten poikkeuslupien kohdalla poikkeamisen päämäärä on täsmennetty jo poikkeusperusteissa itsessään. Näiden kahden poikkeusperusteen hyödyntäminen on pantu kansallisesti täytäntöön metsästyslain 41 a §:n 1 momentin 2) ja 3) kohdassa. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan b ja c alakohtien mukaan poiketa voi:

b) erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi, jotka koskevat viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalataloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta;

c) kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle.

Suurpetojen niin sanottu kannanhoidollinen metsästys on mahdollista vain luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla EU:n jäsenvaltion viranomaisen myöntämällä poikkeusluvalla.

Jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella sekä, e) salliakseen tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa.

Alakohdasta säädetään kansallisesti metsästyslain 41 a §:n 3 momentissa. Luontodirektiivin 16 artiklan e alakohta poikkeaa muista (a–d) alakohdista siinä, että se jättää poikkeamisen tarkemman päämäärän avoimeksi. Tämän alakohdan nojalla poikettaessa on osoitettava hyväksyttävä päämäärä poikkeukselle ja tuettava sitä perusteluin. EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisussa (C-674/17) todetaan, että alakohdassa ei mainita tarkemmin päämäärää, johon siinä tarkoitetulla poikkeuksella pyritään. Päämäärät, joihin poikkeuksella väitetään pyrittävän, on tuotava siitä tehtävässä päätöksessä esiin selvästi ja täsmällisesti ja tuettava perusteluin.

Euroopan Komissio on julkaissut vuonna 2021 päivitetyn ohjeasiakirjan luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta. Ohje koskee luontodirektiivin 12 ja 16 artiklan velvoitteiden soveltamista. Ohjeasiakirja perustuu unionin tuomioistuimen tuomioihin sekä eri jäsenvaltioissa käytössä olevien suojelujärjestelmien esimerkkeihin. Asiakirja on tarkoitettu kansallisille, alueellisille ja paikallisille viranomaisille, suojeluelimille ja muille luontodirektiivin täytäntöönpanosta vastaaville tai siihen osallistuville organisaatioille sekä muille sidosryhmille. Ohjeessa esitetään komission käsitys direktiivin asiaankuuluvista säännöksistä, mutta se ei itsessään ole lainsäädännöllinen eikä oikeudellisesti sitova asiakirja. Ohjeasiakirja saa kuitenkin käytännössä oikeudellista merkitystä, kun esimerkiksi korkein hallinto-oikeus (KHO:2023:99, kohdat 39-41) tulkitsee sen valossa luontodirektiivin artikloita.

2.3. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö koskien erityisesti luontodirektiivin 16.1. e alakohtaa

Euroopan unionin tuomioistuimen (EUTI) ratkaisut ohjaavat sitovasti EU-oikeuden tulkintaa. Siksi esimerkiksi suden kannanhoidollista metsästystä koskevien ennakkotapausten kohdalla kyse ei ole vain yksittäistapauksen oikeudellisesta arvioinnista. EUTI:n ennakkoratkaisut määrittävät direktiivien tulkinnallista, eli käytännössä EU-oikeuden voimassa olevaa, sisältöä, johon esimerkiksi korkein hallinto-oikeus (KHO) nojautuu omista päätöksissään.

Periaatteessa EU:n direktiivien osalta riittää, että jäsenvaltio on toimeenpannut asianmukaisesti direktiivin tavoitteet ja tarkoituksen, mutta jäsenvaltio on voinut valita toteutustavan. Luontodirektiiviä koskee kuitenkin niin sanottu sanatarkan täytäntöönpanon periaate. Tämä käy ilmi Euroopan komission vuoden 2021 ohjeesta⁵ sekä esimerkiksi EUTI:n (aiemmin yhteisön tuomioistuimen) 20.10.2005 annetusta tuomiosta asiassa C-6/04. Lisäksi poikkeuksia on tulkittava supistavasti. EUTI (aiemmin yhteisöjen tuomioistuin) on myös lintudirektiivin tulkinnan yhteydessä todennut, että luonnonsuojelua koskevat direktiivit on saatettava osaksi jäsenvaltion lainsäädäntöä sanatarkasti. Vuonna 2001 komissio käynnisti Suomea kohtaan metsästyslakia koskeneen valvontamenettelyn⁶, missä katsottiin, ettei Suomi ollut sisällyttänyt asianmukaisesti kansalliseen lainsäädäntöön luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaa. Huomautuksen mukaan silloisen Suomen metsästysasetuksen 28 § (nykyinen metsästyslain 41 a §) ei vastannut sanamuodoiltaan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan b – e alakohtia.

Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa määritellään yksityiskohtaisesti ja kattavasti edellytykset, joilla jäsenvaltiot voivat poiketa lajien tiukasta suojelusta. Direktiivin 16 artiklan 1 kohta on direktiivin 12 artiklan mukaista suojelujärjestelmää koskeva poikkeus, jota on tulkittava suppeasti ja jonka vuoksi todistustaakka edellytysten täyttymisestä on kunkin poikkeuksen osalta päätöksen tekevällä jäsenvaltion viranomaisella.

EU-tuomioistuin on antanut luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaa koskevia ennakkoratkaisuja susien osalta niin Suomea (C-674/17) kuin viimeisimpänä Espanjaa (C-436/22) ja Itävaltaa (C-601/22) koskien. Espanjan ennakkoratkaisu koski luontodirektiivin liitteen V (hyödyntämisen sääntelyä edellyttävät lajit) tulkintaa ja sen vaikutusta populaatioon, joka on liitteessä IV (tiukkaa suojelua edellyttävät lajit). Itävallan tapaus puolestaan koski erityisesti välillisten vahinkojen merkitystä poikkeusten harkinnassa. Espanjan tapauksen osalta tuomioistuin linjasi, että myös sellaisen populaation osalta, joka on liitteessä V, toimenpiteiden harkinnassa on otettava huomioon

⁵ Ohjeasiakirja luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta (2021/C 496/01) erityisesti 2-4 ja 3-7.

⁶ Komission virallinen huomautus 2001/2070. Komission kirje 10.4.2001.

populaatio, joka on liitteessä IV. Itävallan tapauksen osalta tuomioistuin linjasi muun ohella, ettei välillisiä vahinkoja voida lähtökohtaisesti ottaa huomioon.

EUTI ei ole antanut ratkaisuja karhun tai ilveksen osalta.

Suomen susia koskeviin poikkeuslupiin liittyen on annettu seuraavat keskeiset EUTI:n tuomiot:

- Valvontamenettelyä seuraava tuomio (C-342/05, komissio vs Suomi; suden metsästys). Tuomio koski luontodirektiivin 16.1 artiklan b alakohdan mukaisia poikkeuksia.
- KHO:n pyytämä ennakkoratkaisu (C-674/17, suden metsästys Suomessa) Ennakkoratkaisu koski luontodirektiivin 16.1 artiklan e alakohdan mukaisia poikkeuksia.

Vuoden 2019 lokakuussa annetussa C-674/17 EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisussa suden kannanhoidollista metsästystä koskien on sekä yleisiä luontodirektiivin tulkintaa koskevia linjauksia, että Suomen valituksen kohteena olleita poikkeuslupia koskevia yksittäisiä huomioita.

Tuomion mukaan e alakohtaa voidaan käyttää suojellun lajin yksilöiden tappamiseen eli metsästykseen. Jäsenvaltion on kuitenkin osoitettava **tavoite/päämäärä**, miksi metsästys sallitaan ja pystyttävä perustelemaan se selvästi ja täsmällisesti. Todistustaakka on jäsenvaltiolla. Lisäksi jäsenvaltion on esitettävä täsmälliset ja asianmukaiset perustelut sille, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole niiden päämäärien saavuttamiseksi, joihin on vedottu poikkeuksen tueksi. Poikkeuslupia myönnettäessä on osoitettava asiassa merkitykselliseen parhaaseen tieteelliseen ja tekniseen asiantuntemukseen tukeutumalla, ettei tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi kyseessä olevassa yksittäistapauksessa vallitsevissa olosuhteissa ole muuta tyydyttävää ratkaisua. Jäsenvaltion on myös varmistettava, että suotuisaa suojelutasoa tai sen ennalleen saattamista ei vaaranneta.

Edelleen ratkaisussa todetaan, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaan perustuvien poikkeusten on täytettävä muitakin edellytyksiä kuin ne, joista säädetään direktiivin 16 artiklan 1 kohdan a–d alakohdassa. Kyseisestä e alakohtaa ei ennakkoratkaisun mukaan voida käyttää yleisenä oikeusperusteena poikkeusten hyväksymiselle direktiivin 12 artiklan 1 kohdasta, sillä muuten 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista muista tapauksista ja kyseisestä tiukan suojelun järjestelmästä tulisi tehottomia.

Ennakkoratkaisussa todetaan, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaan perustuvan poikkeuksen päämäärä ei näin ollen voi lähtökohtaisesti olla sama kuin 16 artiklan 1 kohdan a–d alakohtaan perustuvien poikkeusten päämäärät. Näin ollen ensin mainittua säännöstä voidaan käyttää perusteena poikkeuksen hyväksymiselle vain sellaisissa tapauksissa, joissa jälkimmäiset säännökset eivät ole merkityksellisiä.

Ennakkoratkaisussa kuvataan myös sitä, miten vaikutus suotuisaan suojelutason tulee ottaa huomioon arvioitaessa poikkeuksen hyväksyttävyyttä. Poikkeusta tiukasta suojelusta ei voida hyväksyä ilman, että arvioidaan kyseessä olevan lajin kantojen suojelun taso sekä vaikutus, joka suunnitellulla poikkeuksella on siihen niin paikallisella tasolla kuin jäsenvaltion alueella tai tapauksen mukaan kyseessä olevalla luonnonmaantieteellisellä alueella, jos jäsenvaltion rajat ulottuvat useille luonnonmaantieteellisille alueille, taikka jos lajin luontainen levinneisyysalue tätä edellyttää ja mikäli tämä on mahdollista, rajat ylittävästi.

Ennakkoratkaisu ottaa kantaa myös siihen, mitkä alueet voidaan ottaa huomioon asianomaisen kannan levinneisyysaluetta tarkasteltaessa. Arvioinnissa ei ennakkoratkaisun mukaan oteta huomioon susikannan luontaisen levinneisyysalueen tietyille sellaisessa kolmannessa valtiossa sijaitseville alueille ulottuvaa osaa, jota eivät sido unionin tärkeinä pitämien lajien tiukan suojelun velvoitteet (kuten esimerkiksi Venäjä ja Norja).

Jos parhaiden käytettävissä olevien tieteellisten tietojen tarkastelun perusteella ei saada varmuutta siitä, vahingoittaako tällainen poikkeus tietyn uhanalaisen lajin kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista vai ei, jäsenvaltion on ennalta varautumisen periaatteen (varovaisuusperiaatteen) mukaisesti jätettävä poikkeus hyväksymättä tai luovuttava sen toimeenpanosta. Kyseisen lajin yksilöiden ottamisen tai hallussapidon sallimisen (valikoiden ja rajoitetusti) määrä riippuu kussakin tapauksessa lajin populaation koosta, sen suojelun tasosta ja sen biologisista ominaispiirteistä. Määrä on siis vahvistettava sekä täsmällisten maantiedettä, ilmastoja, ympäristöä ja biologiaa koskevien tieteellisten tietojen, että sellaisten tietojen perusteella, joiden avulla tilannetta voidaan arvioida kyseessä olevan lajin lisääntymisen ja luonnollisen vuotuisen kokonaiskuolleisuuden osalta.

On syytä mainita, että EU:n tuomioistuimen ratkaisut suurpetojen osalta ovat koskeneet vain sutta ja jäsenmaassa, jossa susikanta ei ole ollut suotuisalla suojelun tasolla. Oikeuskäytäntöä ei ole suotuisalla suojelun tasolla olevan liitteen IV lajin (esimerkiksi Suomessa karhu ja ilves) osalta.

2.4. Luontodirektiivin kansallinen täytäntöönpano suurpetojen osalta, ja kansallinen oikeuskäytäntö koskien direktiivin 16.1. e alakohtaa

Keskeiset kansalliset säädökset:

- Metsästyslaki 28.6.1993/615
- Valtioneuvoston asetus metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista 19.6.2013/452
- Metsästysasetus 12.7.1993/666
- Riistahallintolaki 18.2.2011/158
- Valtioneuvoston asetus riistahallinnosta 24.2.2011/171
- Maa- ja metsätalousministeriön vuosittain antamat asetukset koskien poikkeusluvan ja alueellisen kiintiön nojalla sallittavaa metsästystä (suurin sallittu saalismäärä)

Metsästyslain 37 §:n 3 momentin mukaan susi, karhu, ahma ja ilves ovat aina rauhoitettuja. Lain 41 §:ssä säädetään Suomen riistakeskuksen myöntämistä poikkeusluvista ja siitä, että riistakeskus voi myöntää luvan poiketa metsästyslain 37 §:n mukaisesta rauhoituksesta. Metsästyslain 41 §:n 5 momentin mukaan 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 poikkeusluville. Pykälässä kuvataan edellytykset, milloin poikkeuslupa voidaan myöntää suurpetojen kuten karhun, ilveksen, suden ja ahman pyydystämiseen tai tappamiseen. Kyseisellä lainkohdalla on pantu täytäntöön EU:n luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukainen sääntely. Lainkohdassa kuvataan yleiset edellytykset poikkeuslupien myöntämiseksi (muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole eikä päätös haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä tai saavuttamista lajin luontaisella levinneisyysalueella) sekä erityiset luvan myöntämisen poikkeusperusteet. Poikkeuslupa voidaan myöntää erityisin poikkeusperustein:

- 1) luonnonvaraisen eläimistön tai kasviston säilyttämiseksi;
- 2) viljelmille, karjankasvatukselle, metsätaloudelle, kalataloudelle, porotaloudelle, vesistöille 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.

Edelleen poikkeuslupa voidaan myöntää metsästyslain 41 a §:n 3 momentin mukaisin kannanhoidollisin poikkeusperustein, vaikka itse termiä kannanhoidollinen metsästys metsästyslaki ei tunnista. Kyseisen momentin mukaan sutta, karhua, saukkoa ja ilvestä koskeva poikkeuslupa voidaan myöntää myös tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden pyydystämiseksi tai tappamiseksi.

Korkein hallinto-oikeus on linjannut luontodirektiivin 16 artiklan e alakohdan soveltamista eli metsästyslain 41 a §:n 3 momentin mukaisista poikkeusluvista suurpetojen tiukkaan suojeluun seuraavissa vuosikirjaratkaisuissaan:

- KHO:2014:125 (koski ilvestä)
- KHO:2020:27 (koski sutta)
- KHO:2020:28 (koski sutta)
- KHO:2022:48 (koski ilvestä)
- KHO:2023:99 ja KHO:2023:100 (koskivat karhua)

KHO:n karhuratkaisut vuodelta 2023 linjaavat luontodirektiivin 16.1 artiklan e alakohdan eli niin sanottujen kannanhoidollisten poikkeuslupien soveltamista myös suden ja ilvesten osalta. KHO totesi ratkaisuissaan, ettei Suomen riistakeskuksen poikkeuslupien myöntämiseen ollut laissa säädettyjä edellytyksiä. Ratkaisussa todetaan, että ”Suomen riistakeskuksen päätöksestä ei käynyt selkeästi ja täsmällisesti ilmi, mihin luontodirektiivin mukaiseen hyväksyttävään päämäärään karhun kannanhoidollista metsästystä koskevalla poikkeuslupapäätöksellä oli kyseisellä hakemusalueella pyritty”. Ratkaisussa todetaan, ettei ole poissuljettua, että karhukannan tihentymisestä johtuvien sosiaalisten ongelmien lieventämistä hallitusti karhujen määrää vähentämällä ja varmistuen suotuisan suojelutason säilyminen voitaisi pitää luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaan perustuvan poikkeuksen hyväksyttävänä päämääränä. KHO:n karhua koskevia ratkaisuja on käsitelty tarkemmin luvun 4 yhteydessä.

Lisäksi KHO on antanut ratkaisuja vahinko- ja turvallisuusperusteisista suurpetojen poikkeusluvista:

- Esim. KHO:2020:29 (poikkeuslupa suden pyyntiin yleisen turvallisuuden kannalta pakottavista syistä).

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.

EU:n komission ohjeasiakirjassa 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. 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.

2.6. LCIE:n ohjeistus suurpetojen kannanhoidosta

Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) laatimassa raportissa *Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores* (Linnell ym. 2008) kuvataan ohjeita suurpetojen kannanhoitosuunnitelmien laatimiselle ja taustatietoja sekä -keskustelua aiheesta. Large Carnivore Initiative for Europe on IUCN:n (International Union for the Conservation of Nature, Kansainvälinen luonnonsuojeluliitto, jonka jäseniä myös valtiot mukaan lukien Suomi ovat) virallinen erityisasiantuntijaryhmä (Species Survival Commission). Raportin yhtenä tavoitteena on kuvata teknisiä vaatimuksia suurpetojen kannanhoitosuunnitelmien kehittämiseksi niin, että tarkastelu tapahtuisi populaatiotasolla. Esille tuodaan, että asiassa tulisi ottaa huomioon suurpetojen biologia ja esimerkiksi kantojen levittäytyminen yli valtion rajojen. Euroopan komission DG Environment on todennut vuonna 2008, että LCIE:n ohjeistukset (*Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores*) edustavat parasta käytäntöä suurpetokantojen hoidolle ja että niitä suositellaan jäsenvaltioiden viranomaisille. LCIE on julkaissut suurpetoihin liittyen muitakin raportteja ja suosituksia.

LCIE:n raportissa (2008) tuodaan esille muun muassa suurpetojen hoitosuunnitelmien tärkeys sekä mahdollisia suurpetoihin liittyviä konflikteja helpottavien toimenpiteiden (kuten vahinkojen ennaltaehkäisy) merkitys. Raportissa todetaan, että tietyissä olosuhteissa suurpetojen suojelussa voi olla kuitenkin yhteensopivaa ja jopa toivottavaa yleisen hyväksynnän saamiseksi poistaa valikoiden yksilöitä tai rajoittaa niiden määrää / jakautumista tietyssä määrin kannanhoidollisten toimenpiteiden kautta.

Edelleen todetaan, että suojelun näkökulmasta ei ole periaatteellista syytä, miksi suurpetokannat eivät voisi kestää jonkinasteista metsästystä (engl. lethal control) tai etteikö niiden kantoja voisi hallita samaan tapaan kuin esimerkiksi hirvieläimiä, jos metsästys on hyvin hallinnoitua. Toimiva kannanhallinta edellyttää tehokasta kannanarviointia, sopivien verotusmäärien ja metsästysaikojen asettamista sekä näiden säännösten varovaista toimeenpanoa, jotta metsästys voi olla potentiaalisesti kestävä.

Raportissa todetaan, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaa voitaisiin käyttää joidenkin eläinten varovaiseen kannanhoidolliseen metsästykseseen (engl. carefully regulated harvest of some animals). Raportissa viitataan Ozolinsin 2001⁷ julkaisemaan raporttiin ja mainitaan, että Latviassa metsästäjien harjoittamaa ilveksen metsästystä on perusteltu kyseisellä perusteella. Esimerkkiä on pidetty onnistuneena osoituksena hyvin perustellusta poikkeuksesta 12 artiklan työryhmässä (working group).

Raportin liitteinä on LCIE:n politiikkasuosituksia (policy support statement). Liitteen ensimmäisessä kohdassa käsitellään suurpetojen metsästystä ja kantojen niin sanottua tappavaa kontrollointia (lethal control). Kohdassa on tunnistettu ja listattu potentiaalisia hyötyjä, mitä suurpetojen metsästyksellä voi olla:

- Suurpetojen metsästyksellä voidaan kasvattaa suurpetojen hyväksyntää metsästäjien keskuudessa, jos he voivat nähdä suurpedot arvostettuna riistalajina ja tulon lähteenä sen sijaan, että niitä pidettäisiin muita riistalajeja verottavina kilpailijoina metsästäjille.
- Suurpetojen metsästyksellä voidaan lisätä vaikutusmahdollisuuksien tunnetta (engl. the sense of empowerment) suurpetoaluilla elävien asukkaiden keskuudessa.
- Sallimalla metsästys voidaan suurpetokantoja pitää yllä sellaisilla tiheyksillä, joissa vahingot kotieläimille ja muuhun riistaan kohdistuva saalistus pysyvät siedettävällä tasolla. Lisäksi metsästäjät voivat avustaa tiettyjen eläinten poistossa, jos ne aiheuttavat esimerkiksi toistuvia vahinkoja.
- Metsästyksellä voidaan auttaa ylläpitämään arkuutta suurpetokannoissa ja siten auttaa vähentämään mahdollisia konflikteja.
- Alueilla, joille suurpetokannat ovat palaamassa ja kasvussa (engl. recovering), voi olla tarpeen kasvattaa hyväksyttävyyttä pitkällä aikavälillä siten, että kannan kasvuvauhtia hidastetaan.
- Raportissa todetaan, että LCIE vastustaa voimakkaasti laitonta tappamista missä tahansa tilanteessa ja ymmärtää, että se on suuri uhka suurpetokannoille monilla alueilla. LCIE uskoo, että suurpetojen elinkelpoisten kantojen laillisella metsästyksellä voidaan vähentää laitonta tappamista, jos paikalliset ihmiset tuntevat, että he ovat mukana kannanhoitoprosessissa.
- Sellaisen kantatason saavuttaminen, joka mahdollistaa metsästyksen aloittamisen, voi tarjota vertailuarvon suojelun onnistumiselle. Tämä osoittaisi myös suojelusuunnitelmien joustavuuden eri intressiryhmille.

Raportissa on myös tunnistettu edellytyksiä ja ehtoja, joiden tulisi täytyä, jotta voidaan varmistaa metsästyksen yhteensovittaminen suojelun kanssa. Yhtenä ehtona on tunnistettu se, että metsästyksen tulee olla osa kattavaa suojelusuunnitelmaa kyseiselle lajille ottamalla huomioon myös sen elinympäristöt.

⁷ Ozolins, J. (2001). Status of Large Carnivore Conservation in the Baltic States: Action plan for the conservation of Eurasian lynx (*Lynx lynx*) in Latvia. Council of Europe T-PVS (2001) 73 addendum 1: 1-18.

LCIE:n vuonna 2008 laatimaa dokumenttia (*Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores*) edelsivät Euroopan tasoiset Bernin yleissopimuksen pysyvän komitean vahvistamat suurpetolajikohtaiset toimenpidesuunnitelmat (Action Plan).

Bernin yleissopimuksen pysyvä komitea on vuonna 1999 antamassaan suosituksessaan (Recommendation No. 74 (1999) todennut, että suurpedoille laadittuja toimintasuunnitelmia pidetään ohjeina kansallisille viranomaisille. Lisäksi pysyvä komitea suosittelee yleissopimuksen sopimuspuolia harkitsemaan niiden huomioimista tai toimeenpanoa kansallisten hoitosuunnitelmien laadinnassa.

Esimerkiksi Euroopan karhujen suojelun toimenpidesuunnitelmassa (*Action Plan for the conservation of the Brown Bear (Ursus arctos) in Europe*) todetaan, että säännelty metsästys (regulated hunting) ei ole ongelmallista elinvoimaiselle karhukannalle, jos karhukannan kokoa ja demografiaa seurataan. Karhun laillinen metsästys voi myös lisätä karhujen hyväksyttävyyttä ja siten helpottaa elinvoimaisen karhukannan suojelua. Dokumentissa annetaan myös suosituksia karhukannan hoitoon liittyen ja kannustetaan kansallisen karhukannan hoitosuunnitelman laadintaan sekä tuodaan esille niitä asioita, mitä suunnitelmassa olisi hyvä kattaa. Suunnitelman mukaan metsästys voitaisiin sallia ainoastaan kannoissa, joiden on selvitetty olevan elinvoimaisia ja missä kannanhoitosuunnitelmin asetetaan tavoitteet metsästykselle. Edelleen tulee ottaa huomioon kansainvälinen oikeus ja luontodirektiivi. Metsästyksellä mahdollistetaan karhukannan kasvun säätely ja myös kannan vakiinnuttaminen. (Swenson ym. 2000.)

LCIE:n ohjeistus tukeekin suurpetojen kannanhoidollisen suunnittelun ja pyynnin jatkamista Suomessa. Ohjeistus antaa suuntaviivoja päämäärille, joita kannanhoidollisessa metsästyksessä on poikkeuslupien myöntämisen taustalla. Ohjeistus antaa myös tukea hoitosuunnitelmien käytölle kannanhoidossa.

3. Vahinko- ja turvallisuusperusteisia poikkeuslupia koskeva asetusmuutos

Asiantuntijatyöryhmän tehtävänä oli toimeksiannon mukaisesti etsiä ratkaisuja suurpetojen poikkeuslupakäytäntöjen joustavoittamiseksi. Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tuli laatia ehdotus vahinko- ja turvallisuusperusteisia poikkeuslupia (luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan a-c alakohdat) sujuvoittavaksi asetusmuutokseksi. Työryhmä täsmensi tarkastelun erityisesti luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan b-c alakohtiin.

Työryhmän työskentelyn pohjalta valmisteltu maa- ja metsätalousministeriön esitys suurpetoja koskevien vahinko- ja turvallisuusperusteisten poikkeuslupien sujuvoittamiseksi lähetettiin lausunnoille 24.5.2024. Valtioneuvosto hyväksyi 11.7.2024 muutokset suurpetojen poikkeusluvan edellytysten arviointiin, poikkeuslupaa koskeviin määräyksiin ja poikkeusluvan voimassaoloaikaan. Muutosten tavoitteena on lisätä joustavuutta erityisesti suurpetojen niin sanottujen vahinko- ja turvallisuusperusteisten poikkeuslupien myöntämiseen. Asetusmuutos astui voimaan 12.7.2024.

Muutokset valtioneuvoston asetukseen metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista

2 § Poikkeusluvan edellytysten arviointi

- 1 momentin 1) kohtaa uudistettiin niin, että Suomen riistakeskuksen on vahinko- ja turvallisuusperusteisten poikkeuslupien myöntämisedellytyksiä arvioidessaan otettava huomioon suurpetojen kohdalla myös lajin biologiset ominaispiirteet, kuten reviirikäyttäytyminen ja saalistus.
- 1 momentin 4) kohtaa muutettiin niin, että voimassa oleva viittaus muun tyydyttävän ratkaisun harkintaan siirtyi täsmennettynä 4 momenttiin. Siinä todetaan, että Suomen riistakeskuksen on 1 momentissa säädetyin lisäksi poikkeusluvan myöntämisedellytyksiä arvioidessaan selvítettävä muiden tyydyttävien ratkaisujen mahdollisuus. Metsästyslain 41 a §:n 1 momentin 1 kohdan poikkeusperusteiden osalta Suomen riistakeskuksen tulee ottaa huomioon poikkeusluvan myöntämisedellytyksiä arvioidessaan turvattavan lajin kanta maakunnassa ja koko maassa, sekä lajin biologiset ominaispiirteet ja elinvoimaisuuteen liittyvät uhat.
- 4 momenttia täsmennettiin muun tyydyttävän ratkaisun harkinnan osalta siten, että poikkeusluvan kohteena olevan karhun, suden, ilveksen tai ahman loukuttamista tai nukkuttamista ja siirtämistä toisaalle ei voida pitää muuna tyydyttävänä ratkaisuna.

4 § Riistaeläintä koskevan poikkeusluvan myöntäminen ja lupamääräykset

- 1 momenttia täsmennettiin siten, että jos vahinkoa tai uhkaa aiheuttavan karhu-, susi-, ilves- tai ahmayksilön tunnistaminen ei sääolosuhteista, lajin biologisista ominaispiirteistä tai muusta perustellusta syystä johtuen ole mahdollista, voidaan poikkeuslupa myöntää kohdentamatta poikkeuslupaa tiettyyn yksilöön.

5 § Poikkeusluvan voimassaoloaika

- Muutoksella pidennettiin poikkeusluvan enimmäisvoimassaoloaika 21 vuorokaudesta 31 vuorokauteen.

Edellä kuvatuissa muutoksissa ei ole lueteltu asetukseen tehtyjä teknisiä muutoksia termistön yhtenäistämiseksi. Lopullinen säädösmuutos 479/2024 löytyy Finlex-linkistä:

[Valtioneuvoston asetus metsästyslaissa säädettyistä poikkeusluvista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta](#)

Valtioneuvoston asetuksen tultua voimaan Suomen riistakeskus teki aikavälillä 12.7.–2.10.2024 yhteensä 12 lupapäätöstä, mistä myönteisiä oli 12. Näistä poronhoitoalueen ulkopuolella tehtiin suttu koskien 6 myönteistä päätöstä (kuusi hakemusta). Saaliina oli yksi susi poronhoitoalueen ulkopuolella. Luvat olivat voimassa kuukauden ajan. Sulan maan aikana pyynti on edelleen vaikeaa.

4. Suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen kehittämistä ja toimenpiteiden aikataulua koskevat ehdotukset

Ehdotetut toimenpiteet tiivistettynä

1. Metsästyslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että metsästyslaissa säädetään suurpetojen poikkeuslupien myöntämistä koskeva tavoite vastaamaan Bernin sopimuksen 2 artiklaa ja luontodirektiivin 2.3 artiklaa, joissa edellytetään ekologisten seikkojen lisäksi otettavaksi huomioon myös taloudelliset ja sosiaaliset seikat.
2. Metsästyslakia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että laissa säädettäisiin toimivalta maa- ja metsätalousministeriölle ministeriön asetuksella asettaa luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisen poikkeuslupaharkinnan tueksi kannanhoidollisen metsästyksen päämäärä.
3. Suurpetojen hoitosuunnitelmia ehdotetaan päivitettäväksi siten, että niissä asetetaan nykyistä tarkemmat lajien biologiasta sekä muista olennaisista seikoista johdettavat kannanhoitoalueet. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella tulisi vahvistaa nämä kannanhoitoalueet. Maa- ja metsätalousministeriön asetusten osalta ehdotetaan, että asetuksella vahvistettavat suurimmat sallitut saalismäärät asetetaan kannanhoitoalueittain. Tällä pyritään vahvistamaan alueellista tarkastelua.
4. Edellä mainittujen kiireellisten muutosten jälkeen käynnistetään tarvittaessa jatkoselvitys tämän työryhmän toimeksiannossa esitetyistä kokonaisuuksista, joita tässä työryhmässä ei annetun ajan puitteissa ollut mahdollisuutta tarkastella tarkemmin. Erityisesti selvityksessä tulee tarkastella tarvetta asettaa suurpetolajeille Ruotsin mallin mukaisesti suotuisan suojelutason viitearvot. Lisäksi selvitetään edellytyksiä muuttaa poikkeuslupien myöntämistä siten, että poikkeusluvan hakijan roolia poikkeuslupien perustelemisessa kevennettäisiin nykyisestä. Selvityksessä tulee kuulla kattavasti eri kokonaisuuksien asiantuntijoita. Viitearvoja koskevassa selvityksessä tulee kuulla asiaan perehtyneitä tutkijoita sekä erityisesti luontodirektiivin 17 artiklan raportoinnissa mukana olevia asiantuntijoita. Lisäksi selvityksessä tulee olla vaikutusten arviointi.

4.1. Ehdotusten tausta ja tavoitteet sekä muut erilliset selvittämistarpeet

Maa- ja metsätalousministeriön asettaman työryhmän yhtenä tehtävänä oli laatia ehdotuksia suden, karhun ja ilveksen kannanhoidolliseen metsästyksen annettavia poikkeuslupapäätöksiä varten. Käytännössä kyse on silloin oltava luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisten poikkeuslupan perusteiden täyttymisestä.

Suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen kehittämistä koskevassa ehdotuksessa on otettu huomioon edellä kuvattu EUTI:n oikeuskäytäntö luontodirektiivin kansallisesta tulkinnasta ja KHO:n oikeuskäytäntö. Kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistamiseen pyritään asettamalla ministeriön asetuksella poikkeamisen päämäärä laji- ja kannanhoitoalue kohtaisesti sekä vahvistamalla lajin hoitosuunnitelmien mukaiset kannanhoitoalueet. Näillä toimenpiteillä pyritään ottamaan huomioon KHO:n aiempi oikeuskäytäntö vahvistamalla hoitosuunnitelmien ja etenkin niiden kannanhoitoalueiden merkitystä ja vahvistamalla tarkempaa alueellista tarkastelua suurpetojen kannanhoitosuunnittelussa.

Luontodirektiivin 16.1 artiklan e alakohdan mukaisen poikkeusluvan yleiset edellytykset kansallisessa päätöksenteossa



Yleisten edellytysten liikennevalo

- Ensin on osoitettava hyväksyttävä **päämäärä tai tavoite** poikkeusluvalle
 - Metsästys on keino, ei päämäärä sinänsä
- Sitten on arvioitava, onko päämäärän tai tavoitteen saavuttamiselle **muuta tyydyttävää ratkaisua**
 - Jos ratkaisuja on käytössä tai niitä ylipäätään on mahdollista toteuttaa, ne on otettava käyttöön ennen poikkeusluvan myöntämistä
- Lopuksi on arvioitava poikkeusluvan **vaikutus lajin (suurpetokannan) suotuisaan suojelutasoon**
 - Jos laji ei ole jo suotuisalla suojelun tasolla, vaikutus saa olla korkeintaan neutraali sen saavuttamisen kannalta
 - Ennustemalleilla voidaan parantaa tämän kohdan arviointia aiempiin vuosiin nähden
- Poikkeuslupa voidaan myöntää vasta, kun kaikki poikkeusluvan paitsi yleiset myös erityiset edellytykset täyttyvät – vihreä valo
 - Artiklan e alakohdan erityiset edellytykset eli poikkeusperusteet on kuvattu tarkemmin edellä alajaksossa 2.3

Lupaharkintaa rajaa EUTI:n ja KHO:n oikeuskäytäntö. Luontojärjestöjen valitusoikeudella on ollut merkittävä vaikutus kansallisen oikeuskäytännön kehittämisessä. Tulkintalinja KHO:ssa on muodostunut selkeäksi, mutta tiukaksi.

Työryhmän ehdotuksessa kuvattujen muutosten tavoitteena on ennen kaikkea tukea *hyväksyttävän päämäärän* kuvaamista luontodirektiivin 16.1 artiklan e alakohdan mukaisissa

suurpetojen poikkeusluvuissa. Lisäksi esityksellä pyritään tukemaan sitä, että poikkeusluvuissa voidaan paremmin ottaa huomioon alueellisuus.

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 yksilöstä⁸. Viimeisimmän Luken arvion mukaan ennen metsästyskautta 2024 karhujen yksilömäärä arvioidaan olevan 2100–2250 yksilöä. Kaikki suurpetopopulaatiot ovat vahvistuneet Suomen EU-jäsenyyden aikana. Vuoden 2019 EUTI:n ennakkoratkaisun jälkeen KHO on katsonut asiaa koskevissa päätöksissään, ettei Suomen riistakeskuksen myöntämässä suurpetojen kannanhoidollisissa poikkeusluvuissa ole esitetty sellaista hyväksyttävää päämäärää, mikä täyttäisi luontodirektiivin vaatimukset. KHO ei ole ottanut hyväksyttävän päämäärän puuttuessa arvioitavakseen muita luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan yleisiä ja e alakohdan erityisiä poikkeusten edellytyksiä kuten sitä, onko poikkeuslupapäätöksessä arvioitu riittävällä tavalla vaikutus suotuisaan suojelutasoon tai sen saavuttamiseen tai onko pyynti tapahtunut tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti.

Karhun kannanhoidollista metsästystä koskevien KHO:2023:99 ja KHO:2023:100 ratkaisujen mukaan Suomen riistakeskuksen päätöksestä ei käynyt selkeästi ja täsmällisesti ilmi, mihin luontodirektiivin mukaiseen *hyväksyttävään päämäärään* karhun kannanhoidollista metsästystä koskevalla poikkeuslupapäätöksellä oli kyseisellä hakemusalueella pyritty. Työryhmän esityksessä on otettu huomioon korkeimman hallinto-oikeuden linjaus, ettei kannanhoidollinen/adaptiivinen metsästys itsessään voi olla luontodirektiivin 16.1 artiklan e alakohdan mukaisten poikkeuslupien päämäärä. Lisäksi korkein hallinto-oikeus on linjannut (KHO: 2022:48), että pelkästään kansallisen hoitosuunnitelman yleisten tavoitteiden toteuttaminen ei ole riittävä peruste poikkeusluvan myöntämiselle. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin viestinyt, että kannanhoidollinen metsästys voi olla mahdollinen *keino* luontodirektiivin mukaisen hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi. Metsästys voi olla siis keino, ei päämäärä.

Ratkaisussa KHO:2023:100 todetaan, että ”voidaan sinänsä pitää selvänä, että liian tiheä karhukanta aiheuttaa sellaisia ongelmia, joiden ratkaiseminen on käytännössä mahdollista vain tavoilla, jotka aiheuttavat ainakin jonkinlaista haittaa karhukannalle.” Edelleen ratkaisussa todetaan, että ”tähän nähden ei 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 siltä osin kuin sanottu päämäärä ei kuulu direktiivin 16 artiklan 1 kohdan a–d alakohdan soveltamisalaan.”

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. Karhun metsästystä koskevissa em. KHO:n päätöksissä todetaan, että ”luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaan perustuvaa poikkeusta voidaan kuitenkin soveltaa vain konkreettisesti ja tapauskohtaisesti ja vain, jos on olemassa erityinen ongelma tai tilanne, johon on puututtava.” Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen viesti on, että poikkeusluvan perusteena tulee olla riittävä selvitys mainituista vaikutuksista nimenomaan poikkeuslupahakemusta koskevalla alueella. Karhun ja ilveksen kannanhoidollisissa poikkeusluvuissa alueellisuuden tarkasteleminen muistion tai hoitosuunnitelman tasolla on ollut liian yleisellä tasolla.

Ratkaisussa KHO:2023:100 todetaan, että KHO katsoo hallinto-oikeuden tavoin, ettei riistakeskuksen päätöksestä ilmene, mihin kyseessä olevaan hakemusalueeseen liittyvään

⁸ Karhukannan koko oli noin 800–900 karhua vuosituhannen vaihteessa (Helle 2017).

karhukannan kasvusta aiheutuvaan ongelmaan poikkeusluvalla on tarkoitus puuttua. ”Myöskään riistakeskuksen päätöksen perusteluissa viitatuissa maa- ja metsätalousministeriön asetusta koskevassa muistiossa tai karhua koskevassa kansallisessa hoitosuunnitelmassa ei käsitellä kannanhallintaa nimenomaisesti alueella, jota nyt kysymyksessä oleva poikkeuslupahakemus koskee. Mainituissa asiakirjoissa on tarkasteltu yleisellä tasolla karhukannan hoitoon liittyviä ekologisia, taloudellisia ja sosiaalisia tekijöitä.”

KHO:n karhuratkaisuissa todetaan, ettei riistakeskuksen päätöksistä ilmene, ”mihin kyseessä olevaan hakemusalueeseen liittyvään karhukannan kasvusta aiheutuvaan ongelmaan poikkeusluvalla on tarkoitus puuttua.” KHO viittaa ratkaisuissaan ”ongelman” kohdalla Euroopan komission luontodirektiivin IV (a) kohdassa mainittujen lajien suojelua koskevaan ohjeasiakirjaan, jonka mukaan poikkeus voidaan myöntää vain, jos on olemassa *erityinen ongelma tai tilanne*, johon on puututtava. Voidaan kuitenkin todeta, ettei EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisussa (C-674/17) viitata *ongelmaan*. Edelleen komission ohjeasiakirjan 3-17 kohdan mukaan poikkeusten on perustuttava vähintään yhteen 16 artiklan 1 kohdan a, b, c, d ja e alakohdassa luetelluista vaihtoehdoista. Kun kyse on kannanhoidollisesta metsästyksessä, EUTI:n ennakkoratkaisun (C-674/17) mukaan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sellaisten päätösten tekemiselle muun ohella, jos kaikkia niitä vaatimuksia ei ole noudatettu, jotka liittyvät tämän direktiivin liitteessä IV mainittujen lajien tiettyjen yksilöiden ottamiseen valikoiden ja rajoitetusti tarkoin valvotuissa oloissa ja joiden noudattaminen on osoitettava ottamalla populaatiokohtaisesti huomioon lajin suojelun taso ja sen biologiset ominaispiirteet. Tuomion kohdassa 75 viitataan siihen, että poikkeuslupan pyyntimäärä luontodirektiivin 16.1 artiklan e kohdan vaatimusten täyttämiseksi on sijoitettava kannanhoidollisen metsästyksen nojalla sallitusta pyynnistä muodostuvaan laajempaan asiayhteyteen.

Edellä kuvatut seikat huomioon ottaen työryhmän keskusteluissa nähtiin, että keskeinen tarve suurpetojen e alakohdan mukaisten poikkeuslupakäytäntöjen kehittämisessä on päämäärän kuvaaminen sekä alueellisuuden huomioiminen esimerkiksi kannanhoitosuunnitelmissa kannanhoitoalueittain. Päämäärät, kannanhoitoalueet ja niiden suurpetojen enimmäispyyntimäärät olisi kannanhoitosuunnittelun tietoihin tukeutuen määriteltävä yleisesti maa- ja metsätalousministeriön asetuksilla, mutta viime kädessä Suomen riistakeskus tekisi edelleen poikkeuslupaharkinnassa ratkaisun, onko tietyllä kannanhoitoalueella ja tietyssä tilanteessa kyse hyväksyttävästä poikkeuslupan edellytykset täyttävästä päämäärästä ja täytyvätkö muut poikkeuslupan myöntämisedellytykset.

Työryhmässä keskusteltiin myös niin sanotun yleisen tavoitepykälän tuomisesta metsästyslakiin. Metsästyslaissa ei ole luontodirektiivin liitelajeja kuten suurpetoja koskevaa tavoitepykälää. Keskusteluissa nousi esille, että metsästyslakiin tarvittaisiin suurpetoja koskeva tavoitepykälä, missä huomioitaisiin Bernin sopimuksen 2 artikla ja luontodirektiivin 2.3 artikla.

Luvun alun tiivistelmässä kohdassa 4 on kuvattu tarpeita erilliselle selvitykselle, mitä ei ollut mahdollista tehdä työryhmän aikataulun puitteissa. Selvityksessä tulisi tarkastella tarvetta asettaa suurpedoille viitearvot. Työryhmässä tunnistettiin viitearvojen rooli poikkeuslupien myöntämisessä. Viitearvoihin liittyvää selvitystä tulisi jatkaa erillisessä ryhmässä, missä olisi mukana luontodirektiivin 17 artiklan mukaisen raportoinnin asiantuntijoita sekä viitearvoaiheen tuntevia tutkijoita. Selvityksessä tulisi myös tarkastella Suomen riistakeskuksen roolin kehittämistä luontodirektiivin mukaisten poikkeuslupien harkinnassa ottaen huomioon riistakeskuksen toimivalta. Lisäksi riistakeskusta koskevassa selvityksessä tulisi ottaa huomioon se, ettei Ruotsista voida sellaisenaan kopioida Suomeen hallintomallia. Mahdollisessa selvityksessä on syytä ottaa huomioon tiivistelmän kohdan 2 ja 3 muutosten vaikutukset ja arvioida muutostarpeita suhteessa muutosten vaikutuksiin.

Poikkeusluvut kannan säätelemiseksi ja luontodirektiivin liitteiden IV ja V muuttaminen

Työryhmä 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 *kannanhoidon/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 lupajärjestelmä tai kiintiöt.

Luontodirektiivin liitteiden sisältöä ei ole muutettu, vaikka siihen on velvoite. Direktiivin johdanto-osassa todetaan, että *tekniikan ja tieteen kehityksen vuoksi on tarpeen mahdollistaa liitteiden mukauttaminen siihen*. Englanninkielisessä versiossa tämä on kirjattu sitovammin: *Whereas technical and scientific progress mean that it must be possible to adapt the Annexes*. Liitteiden muuttamisesta säädetään direktiivin artiklassa 19 (*Neuvosto vahvistaa määräenemmistöllä komission ehdotuksesta tarpeelliset muutokset liitteiden I, II, III, V ja VI mukauttamiseksi tekniikan ja tieteen kehitykseen. Neuvosto vahvistaa yksimielisesti komission ehdotuksesta tarpeelliset muutokset tämän direktiivin liitteen IV mukauttamiseksi tekniikan ja tieteen kehitykseen.*) Jälleen englanninkielisessä versiossa tämä on kirjattu sitovammin (*Such amendments as are necessary for adapting Annexes I, II, III, V and VI to technical and scientific progress shall be adopted by the Council acting by qualified majority on a proposal from the Commission. Such amendments as are necessary for adapting Annex IV to technical and scientific progress shall be adopted by the Council acting unanimously on a proposal from the Commission.*)

Liitteen IV muuttaminen on tehty käytännössä erittäin vaikeaksi, sillä liitteen IV muutos edellyttää jäsenmaiden yksimielisyyttä ja liitteen V muutos jäsenmaiden määräenemmistöä. Liitteiden muuttaminen voi olla myös ajallisesti todella pitkä prosessi.

Luontodirektiivin 1 artiklan g kohdan määritelmä huomioon ottaen EU:n (yhteisön) tärkeinä pitämien lajien tulisi olla uhanalaisia, vaarantuneita, harvinaisia tai paikallisia ja vaativat erityishuomiota esim. elinympäristövaatimusten osalta. Suomessa karhu ja ilves ovat edelleen liitteen IV lajeja, vaikka ne eivät ole täyttäneet määritelmässä asetettuja kriteerejä pitkään aikaan kannan kasvun ja levittäytymisen seurauksena. Kumpikin laji on Suomessa raportoitu jokaisena raportointikertana suotuisalle suojelun tasolle. Kantojen trendi on ollut kasvava koko Suomen EU-jäsenyysajan.

Luontodirektiivin hyväksyttävyyys on koetuksella, mikäli direktiivin liitteet eivät vastaa yhteisön tärkeinä pitämien lajien tilannetta. Siksi olisi perusteltua nähdä 16 artiklan tulkinnassa myös luontodirektiivin tunnistamat toimenpiteet, joista säädetään artiklassa 14.

Myös Euroopan komissio ja EUTI on tuomion (C-674/17) 75 kohdassa kuvatuin tavoin kytkenyt luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetty vaatimukset kannanhoidolliseen metsästyksen. Kyseisen e alakohdan mukaisten poikkeuslupien perusteena voisi siis olla kannan säätely, joka tarkoittaa kannan kasvuvauhtiin, kokoon ja alueellisiin tihentymiin vaikuttamista

kannanhoitosuunnittelulla. Suurpetojen kantojen säätelyllä tarkoitetaan siten käytännössä suotuisalla suojelun tasolla olevan suurpetokannan kannan kasvuvauhtiin, kannan kokoon tai alueellisiin tihentymiin vaikuttamista luontodirektiivin 16 artiklan 1 e alakohdan mukaisilla poikkeusluvilla.

Kannansäätelyä 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.

Kannansäätelyä tukevan metsästyksen edellytyksinä on:

- että suotuisalla suojelun tasolla olevan lajin (karhu ja ilves) metsästys mitoitetaan siten, ettei se vaaranna lajin säilymistä edelleen suotuisalla suojelun tasolla.
- Mikäli laji ei ole vielä suotuisalla suojelutasolla (susi) kannanhoidollinen metsästys mitoitetaan siten, ettei se vaaranna suotuisan suojelutason saavuttamista. Mahdollisen poikkeuksen on oltava muutoinkin asianomaisen lajin suojelutason kannalta neutraali.

Vaikka edellä kuvattu suurpetojen kannanhoidollinen metsästys lähestyy sitä, mitä luontodirektiivi säätelee 14 artiklassa liitteen V 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.

Luontodirektiivin liitteet eivät enää Suomessa kaikilta osin vastaa direktiivin säätämisen aikaista tilannetta. Luontodirektiivin 16.1 artiklan e alakohdan tulkitseminen siten, että poikkeusharkinnassa voidaan tukeutua myös kannansäätelyyn lieventää, muttei poista tarvetta päivittää direktiivin liitteitä. Tämänkaltaisen kannanhoidon suunnittelua vahvistava tulkinta lisäisi luontodirektiivin paikallista hyväksyttävyyttä, vaikka luontodirektiivin liitteitä ei saataisi muutettua.

Tämän kaltaisen tulkinta lisäisi luontodirektiivin hyväksyttävyyttä, sillä direktiivin liitteiden muuttaminen on erittäin hankalaa.

Työryhmässä täsmentyneet tavoitteet lainsäädäntötoimenpiteille

Työryhmän tavoitteena on ollut tukea suurpetojen kannanhoidollisten poikkeuslupien myöntämistä ottaen huomioon luontodirektiivin 16 artiklan mukaiset poikkeuslupan edellytykset, EUTI:n ja KHO:n oikeuskäytäntö sekä hallitusohjelman linjaus ("Suurpetojen kannanhoidollinen metsästys turvataan lainsäädännöllä"). Myös karhun, ilveksen ja suden kannanhoitosuunnitelmissa kannanhoidollinen metsästys on tunnistettu yhdeksi tärkeäksi toimenpiteeksi osana näiden lajien kannanhoidoa. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää metsästyslakiin maa- ja metsätalousministeriön asetuksenantovaltaa koskevan muutoksen, ministeriön asetusten muuttamista ja hoitosuunnitelmien kehittämistä kannanhoitoalueittain.

Hoitosuunnitelmien päivitysten myötä tunnistetaan aiempaa selkeämmin kannanhoitoalueet ja niiden ominaispiirteet sekä asetetaan tavoitteet kyseisille alueille. Hoitosuunnitelmien päivittämisessä otetaan huomioon ajankohtainen ja luotettava tieto riistaeläimen biologiasta ja ekologisista tarpeista. Hoitosuunnitelmien pyrkimyksenä on sovittaa yhteen eri tahojen näkemykset riistaeläinkantojen hoidosta ja suojelusta.

Maa- ja metsätalousministeriön suurinta sallittua saalismäärä rajoittavalla asetuksella vahvistettaisiin myös kannanhoitoalueet. Lisäksi kannanhoitoalueittain asetettaisiin yleiset päämäärät luontodirektiivin 16.1 artiklan e alakohdan vaatimukset täyttävälle poikkeuksille. Poikkeuslupaharkinta tehtäisiin kuitenkin viime kädessä edelleen Suomen riistakeskuksessa

paikalliset olosuhteet huomioon ottaen. Ministeriön asetuksessa päämäärää voitaisiin tarkastella ja täsmentää vuosittain kulloinkin käytössä olevan parhaan tiedon pohjalta.

Asetuksen valmistelussa hyödynnettäisiin ajantasainen Luonnonvarakeskuksen tuottama tieteellinen tieto kyseisestä suurpetokannasta, arvio suurimman sallitun saalismäärän vaikutuksesta kyseiseen suurpetokannan suojelutasoon sekä Suomen riistakeskuksen ja poliisin tieto esimerkiksi alueellisista suurpetohavaintotyypeistä ja vahingoista. Lisäksi asetuksessa ja hoitosuunnitelmassa kuvattaisiin esimerkiksi IUCN:n alaisen asiantuntijaryhmän LCIE:n suosituksia suurpetojen kannanhoidosta (ks. luku 2.5.). Tarkoituksena on kohdistaa tiedon avulla poikkeuksen yleiset päämäärät ja suurin saalismäärä kannanhoitoalueittain (alueellisesti). Tätä tarkastelua ei ole kuitenkaan syytä tehdä kooltaan liian pienillä tarkastelualueilla, jolloin tietopohja jää riittämättömäksi. Esimerkiksi karhun kanta-arviossa tarkastelu tehdään riistakeskusalueittain. Tästä näkökulmasta kannanhoitoalueittainen tarkastelu on perusteltu taso ja tätä tasoa voidaan tarvittaessa tarkentaa riistakeskusalueittaisella tarkastelulla. Tarkastelussa on myös syytä huomioida lajien biologia.

Metsästyslain asetuksenantovaltuutta koskevalla muutoksella ja hoitosuunnitelmien kehittämisellä mahdollistettaisiin siten alueellisuuden parempi huomioiminen kannan säätelyyn tarkoitetuissa poikkeusluvissa ja kannanhoidon suunnittelussa sekä poikkeuksen päämäärän kuvaamisessa asetustasolla. Kaiken kaikkiaan alueellisuuden paremmin huomioon ottava hoitosuunnitelma ja poikkeusten päämäärät kannanhoitoalueelle rajaava asetusta tukeva asetustasotuki tukisivat osaltaan Suomen riistakeskuksen poikkeuslupapäätöksiä. Poikkeuslupapäätöksissä päämäärää konkreettisesti arvioitaisiin suhteessa poikkeuslupahakemukseen ja alueellisen tilanteeseen. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan myös tarvittaessa muuttaa joustavasti hoitosuunnitelmissa vahvistettuja kannanhoitoalueita, jos tilanne on olennaisesti muuttunut.

Metsästyslakia muutettaisiin myös niin, että lakiin lisättäisiin suurpetojen poikkeuslupien myöntämistä koskeva tavoite vastaamaan Bernin sopimuksen 2 artiklaa ja luontodirektiivin 2.3 artiklaa. Muutoksen tavoitteena olisi tuoda esille metsästyslaissa direktiivin 2.3. artikla, minkä mukaan direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.

4.2. Lainsäädäntötoimenpiteiden ja muutosten tarkemmat kuvaukset

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksenantovaltaa täsmennettäisiin laatimalla hallituksen esitys eduskunnalle metsästyslain 41§:n 5 momentin muuttamisesta siten, että ministeriön toimivaltaa laajennetaan päämäärän asettamisen osalta. Työryhmän ehdotus muuttaisi tasoa, jossa luontodirektiivin 16.1 artiklan e alakohdan mukaisten poikkeusten (ns. kannanhoidolliset poikkeusluvut) päämäärästä päätetään. Tällä hetkellä suurpetojen kannanhoidollisten poikkeuslupien päämäärä on kuvattu poikkeuslupapäätöksessä Suomen riistakeskuksen käyttämän harkintavallan rajoissa, mutta KHO ei ole edellä kuvatusti katsonut näiden päämäärien täyttävän luontodirektiivin edellytyksiä. Esityksellä muutettaisiin nykytilannetta niin, että luontodirektiivin 16.1 artiklan e alakohdan ja metsästyslain 41 a §:n 3 momentin mukaisten poikkeuslupien päämäärästä säädettäisiin yleisesti maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa. Ministeriön asetuksella voitaisiin siis suurpetolajikohtaisesti asettaa päämäärä metsästyslain 41 a §:n 3 momentin mukaisille poikkeusluville. Tapauskohtainen poikkeuslupaharkinta tapahtuisi edelleen osana Suomen riistakeskuksen julkisia hallintotohtäviä. Toisena keskeisenä kehityskohteenä suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen kehittämisessä olisi hoitosuunnitelmien päivittäminen siten, että niissä vahvistettaisiin alueellista lähtökohtaa ja

tunnistettaisiin suurpedoille ekologiset, taloudelliset ja sosiaaliset seikat huomioon ottaen kannanhoitoalueet. Lisäksi kannanhoitoalueille määritettäisiin tavoitteet ja toimenpiteet.

Kolmantena toimenpide-ehdotuksena olisi, että kannanhoitoalueiden lainsäädännöllistä asemaa vahvistettaisiin säätämällä ministeriön asetuksella niiden suurimmasta sallitusta saalismäärästä. Samaisessa asetuksessa päämäärät voitaisiin vuosittain räätälöidä lajeittain ja lajien kannanhoitoalueittain metsästyslain 41 §:n 5 momentin mukaisen asetuksenantovaltuuden muutoksen myötä. Vaihtoehtoisesti asetuksessa voitaisiin säätää, että 41 a §:n 3 momentin nojalla ei voida joinakin vuosina myöntää poikkeuslupia tietyllä lajin kannanhoitoalueella, jos poikkeuslupien hyväksyttäviä päämääriä ei voida siellä kannanhoitosuunnitelmien ja lainsäädännön valossa asettaa.

Luonteeltaan maa- ja metsätalousministeriön metsästyslain 41 §:n 5 momentin nojalla annettava asetus on metsästyslain 41 a §:n vuotuista täytäntöönpanoa koskeva, *Suomen riistakeskuksen toimivaltaa täsmentävä asetus*. Asetuksella vahvistettaisiin jatkossa suurpetojen kannanhoitoalueet, joilla lain 41 a §:n 3 momentin mukaisia lupia voisi myöntää, suurin sallittu saalismäärä kannanhoitoalueittain ja päämäärä, jota riistakeskus voi käyttää tukena lupaharkinnassa. Kyse ei ole luontodirektiivin 16.1 artiklan e alakohdan uudelleen implementoinnista vaan sen soveltamisohjeista Suomen riistakeskukselle. Suomen riistakeskuksen tehtäväksi jäisi edelleen arvioida, tukevatko hakemuksessa esitetyt ja hakemusalueella vallitsevat tosiseikat kulloisessakin tilanteessa poikkeusluvan päämäärän täyttymistä. Suomen riistakeskuksen olisi edelleen osoitettava, että päämäärän saavuttamiselle ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua/keinoa kuin kannanhoidollinen metsästys ja että poikkeaminen on myös suotuisaan suojelutasoon liittyvän poikkeusedellytyksen kannalta mahdollista. Suomen riistakeskuksen päätöksen olisi näin ollen edelleen perustuttava kaikkiin poikkeusluvan myöntämisen yleisiin ja erityisiin edellytyksiin.

Metsästyslain 41 §:n 5 momentin muuttamisen yhteydessä lisättäisiin metsästyslakiin myös yleinen tavoitepykälä suurpetojen poikkeuslupien myöntämisestä kannanhoitoa koskien ottaen huomioon Bernin sopimuksen 2 artikla ja luontodirektiivin 2.3 artikla.

4.3. Lainsäädäntö ja muiden toimenpiteiden aikataulu

Työryhmä katsoo, että hallituksen esitys metsästyslain uudesta tavoitepykälästä ja metsästyslain 41 §:n 5 momentin muuttamisesta tulisi viedä eduskuntaan alkuvuodesta 2025, jotta lainmuutos voisi tulla voimaan toukokuussa 2025. Karhukannan hoitosuunnitelman päivitys tulisi saada voimaan myös toukokuussa 2025. Susi ja ilveskannan hoitosuunnitelmien päivitysten tulisi valmistua loka-marraskuussa 2025.

5. Muut työryhmässä käsitellyt asiat ja ehdotukset

5.1. Käsitellyt asiat

Suden ja karhun kanta-arviot, skenaariomalli ja susikannan viitearvon määrittäminen

Työryhmä kuuli Luonnonvarakeskuksen asiantuntijoilta esitykset karhun ja suden kanta-arviosta, karhun skenaariomallista, tutkimuksesta metsästyksen vaikutuksesta karhukantaan ja Suomen susikannan suotuisan suojelutason viitearvojen määrittelystä.

Tiivistelmä esityksestä:

Luonnonvarakeskuksen laatima susikannan kanta-arvio kuvaa susikannan tilaa maaliskuussa, jolloin kanta on pienimmillään (pennut syntyvät loppukeväästä). Kanta-arviossa kuvataan sitä, kuinka monta lauma- ja parireviiriä Suomessa on, mikä on kannan koko ja mallinnetaan sitä, miten kanta kehittyy tulevaisuudessa. Kanta-arvion laatimisen yhteydessä saadaan tietoa myös muista tekijöistä kuten koiran ja suden risteymistä. Suden kanta-arvion tietolähteitä ovat petoyhdyshenkilöiden tekemät havainnot Tassu-järjestelmässä, DNA-näytteet, kuolleisuustiedot ja tieteellinen tieto suden ekologiasta ja käyttäytymisestä. Myös GPS-pannoitusta on käytetty tietolähteenä (ei käytössä joka vuosi). DNA-näytteiden avulla voidaan erottaa vierekkäisiä reviireitä toisistaan tunnistamalla perhelaumat yksilöntunnistuksen ja sukulaisuusanalyysien kautta.

Luonnonvarakeskuksen laatiman karhun kanta-arvion tavoitteena on kuvata pentueiden määrää edellisenä vuonna ja karhukannan kokoa ennen seuraavaa metsästyskautta. Kanta-arviossa tarkastellaan koko Suomea ja kannanhoitoalueita. Lisäksi kuvataan ennuste kannan kehityksestä ja kestäväen verotustason määrittäminen. Aineistona kanta-arviossa on Tassu-havainnot perheryhmistä (emo + vähintään yksi alle vuoden ikäinen pentu).

Luken asiantuntijat käsitelivät lyhyesti myös metsästyksen vaikutusta karhukantaan. Metsästyksellä voi olla suorien vaikutusten lisäksi myös epäsuoria vaikutuksia. Suomessa karhun metsästyssaaliissa on huomattavan paljon nuoria uroksia. Suomen karhukanta on hyvin tuottava (naarailta yleensä pennut joka toinen vuosi). Metsästyksen loppumisen myötä oletettavasti karhukanta tihentyy alueilla, jossa karhukanta on jo ennestään vakiintunut. Levittäytyminen uusille alueille on hitaampi prosessi, koska naaraat ovat paikkauskollisia.

Luontodirektiivi edellyttää, että jäsenvaltiot raportoivat 6 vuoden välein direktiivilajien ja luontotyyppien suojelun tasosta. Suotuisan suojelutason viitearvolla tarkoitetaan populaatiokokoa, jolla lajin suotuisa suojelutaso olisi turvattu Suomessa pitkällä aikavälillä. Viitearvon määrittämiseen on olemassa vain yleistasonen EU-ohjeistus. Luonnonvarakeskuksen susikannan viitearvon määrittämisen hankkeessa selvitettiin susikannan geneettistä tilaa, mitä on kuvattu [hankkeen loppuraportissa](#) (2022). Raportissa kuvataan tapoja, miten viitearvo voidaan muodostaa.

Luonnonvarakeskus esitteli viitearvon määrittämiseen liittyviä asioita työryhmälle. Luonnonvarakeskuksen asiantuntijat toivat esiin, että vaikka viitearvo perustuu tutkimusaineistoihin ja tieteellisiin menetelmiin ja työkaluihin, lopulliset tulokset edellyttävät tiettyjä riskien hallintaan liittyviä päätöksentekijän valintoja. Tällaisia asioita ovat esim. riskien hallinta pienimmän elinvoimaisen populaation arvioinnissa ja riskien hallinta populaation häviämisen ehkäisyssä tietyllä tarkasteluajanjaksolla.

Poliisin toiminta suurpetotilanteissa

Työryhmä kuuli Poliisin edustajan alustuksen poliisin toiminnasta suurpetotilanteissa.

Tiivistelmä poliisin toiminnasta suurpetotilanteissa:

Poliisihallitus on julkaissut ohjeen ”Poliisin toiminta suurpeto ja villisikatilanteissa POL 2020 6759”. Poliisilain (872/2011) 2 luvun 16 §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus ottaa kiinni ja viimesijaisena keinona lopettaa eläin, joka aiheuttaa vaaraa ihmisen hengelle tai terveydelle tai huomattavaa vahinkoa omaisuudelle taikka vakavasti vaarantaa liikennettä. Eläin saadaan lopettaa myös, jos sen hengissä pitäminen olisi ilmeistä julmuutta sitä kohtaan. Poliisilain 2 luvun 16 §:n perusteella tehty päätös ei ole valituskelpoinen hallintopäätös, vaan tosiasiallista julkisen vallan käyttämistä.

Yleisimmin konfliktitilanteita ja tehtäviä poliisille aiheuttavat asutuksen välittömässä läheisyydessä liikkuvat tai muutoin poikkeuksellisesti käyttäytyvät sudet ja karhut sekä loukkaantuneet villisiat. Poliisilain 2 luvun 16 §:n soveltamisalaan jäävät sellaiset yksittäistapaukset ja vakavat tilanteet, jotka ovat välittömiä ja akuutteja, eikä niitä voida ratkaista metsästyslain poikkeuslupajärjestelmän avulla.

Susikannan hoitosuunnitelmassa (2019) on kuvattu suden ihmisille aiheuttaman huolen, uhan ja vaaran määritelmät sekä työnjako tapausluettelon mukaisissa tapauksissa riistakeskuksen ja poliisin kesken. Tilanteissa, joissa ihmiselle uhkaa tai vaaraa aiheuttava suurpeto on karhu, ilves tai ahma, menetellään soveltuvin osin sutta koskevien linjausten pohjalta.

Poliisi voi määrätä suurpedon karkotettavaksi tai lopettavaksi. Suurpedon lopettaminen on aina viimesijainen keino. Ennen lopettamismääräyksen antamista on kartoitettava muut vaihtoehdot, paitsi jos kyseessä on yksilö, joka on ihmistä pelkäämätön tai jota ihminen voi lähestyä toistuvasti ilman, että eläin osoittaa arkuuden merkkejä tai eläin on selvästi sairas taikka vakavasti loukkaantunut.

Poliisin edustaja toi esille, että riistakeskuksen ja poliisin roolit ja vastuut ovat asiassa selkeät. Poliisin toiminta suurpeto ja villisikatilanteissa -ohje on jalkautettu kaikkiin poliisiyksiköihin.

Poikkeukset suurpetojen tiukkaan suojeluun Ruotsissa

Työryhmä kuuli Ruotsin ympäristönsuojeluviraston asiantuntijoita (Naturvårdsverket) Ruotsin suurpetojen luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaisista poikkeuksista suurpetojen suojeluun. Lisäksi asiantuntijatyöryhmän kokouksissa on käsitelty yleisellä tasolla Ruotsin riistahallintoa ja sitä on esitelty ministeriön virkakunnan puolelta.

Tiivistelmä poikkeuksista suurpetojen suojeluun Ruotsissa ja suurpetoja koskevasta hallinnosta:

Ruotsissa suurpetoja sääntelevät EU:n luontodirektiivi ja kansallisessa lainsäädännössä metsästyslaki (hunting act) sekä metsästysasetus (hunting ordinance). Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan a–d alakohdat on pantu täytäntöön Ruotsin metsästysasetuksessa.

Ruotsin niin sanottu lupametsästys (license hunting) vastaa Suomen ”kannanhoidollista metsästystä”. Siinä on otettava huomioon, ettei ole muuta tyydyttävää ratkaisua sekä suotuista suojelutaso. Edelleen metsästyksen tulee huomioida metsästyksen kohteena olevan kannan koko ja rakenne (rajattu lukumäärä) ja sen tulee tapahtua valikoivasti ja tarkoin valvotuissa oloissa.

Muun tyydyttävän ratkaisun osalta Ruotsissa on nähty esimerkiksi vahinkoa ja turvallisuutta uhkaavien suurpetojen kohdalla, että muu tyydyttävä ratkaisu voi olla suurpetoja houkuttelevan ravinnon poisto (removal of specific causes) ja suurpetojen karkottaminen. Tietyn tyyppisen kesälaidunnuksen (summer pasture farming) kohdalla aitaamista ei ole pidetty muuna tyydyttävänä ratkaisuna. Poronhoitoon liittyy myös sellaisia erityisiä ehtoja, että on tunnistettu, että muita tyydyttäviä ratkaisuja voi olla vaikea löytää. Muun tyydyttävänä ratkaisuna lyhyellä aikavälillä ei pidetä sitä, ettei toimenpidettä voida ottaa riittävän ajoissa käyttöön ongelman kuten merkittävän vahingon ehkäisemiseksi.

Ruotsin ympäristönsuojeluvirasto julkaisi keväällä 2024 päivitetyn ohjeistuksen suurpetojen "suojametsästyksen" eli vahinkojen ehkäisemiseen liittyvien poistojen suhteen (*Uppdaterade riktlinjer för beslut om skydds jakt på stora rovdjur*). Tarkastelutavassa on tapahtunut muutos suden kohdalla niin, että ongelmayksilöiden sijaan tarkastellaan todennäköisyyttä hyökkäykselle. Metsästysasetuksen 28 pykälässä säädetään siitä, millä edellytyksin kotieläinten omistaja tai hoitaja (owner or caretaker) voi tappaa karhun, suden, ahman tai ilveksen suojellakseen kotieläimiä.

Ruotsin Korkein hallinto-oikeus ei ole myöntänyt päämäärää koskevaa valituslupaa luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan e alakohtaa koskevissa poikkeusluvuissa EUTI:n ennakkoratkaisun C 674/17 jälkeen.

Suomen, Ruotsin ja Norjan viranomaiset ovat laatineet kehysasiakirjan Fennoskandian susikantojen hoitoon ja suojeluun liittyen ([Framework for Transboundary Cooperation on Management and Conservation of Wolves in Fennoscandia](#)). Kehysasiakirjassa on kuvattu myös jokaisen maan suurpetohallintoa. Ruotsissa suurpetohallinnon pääviranomaiset ovat Ruotsin ympäristökeskus (Naturvårdsverket), lääninhallitukset (Länsstyrelsen) ja Saamelaiskäräjät. Ruotsin ympäristönsuojeluvirasto muun muassa laatii kansalliset suurpetojen hoitosuunnitelmat, päättää kansallisista viitearvoista ja tekee niin sanotun delegointipäätöksen lupametsästyksestä (licens hunting) lääninhallituksille. Lääninhallitukset ovat valtion alueellisia viranomaisia, jotka myöntävät poikkeuksia, tarkastavat suurpetojen aiheuttamia vahinkoja ja hallinnoivat vahinkojen korvaamista ja tekevät vahinkojen ennaltaehkäisyä. Suomessa ei ole ympäristönsuojeluvirastoa tai läänejä vastaavia organisaatioita, joilla olisi vastaava lainsäädännöllinen asema.

Poronhoitoalue ja suurpetojen poikkeusluvut

Työryhmä kuuli Paliskuntain yhdistyksen edustajaa poronhoitoalueesta ja suurpetojen poikkeusluvuista.

Tiivistelmä Paliskuntain yhdistyksen edustajan alustuksesta poronhoitoaluetta koskien:

Suurpetojen aiheuttamien porovahinkojen määrä on kasvussa. Ahman tappamia poroja löydetään eniten. Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten myötä ahman vahinkoperusteinen pyynti on estynyt Natura-alueilla. Susien aiheuttamat vahingot poronhoitoalueella myös suuret. Ilveksille on saatu poikkeuslupia poronhoitoalueella, mutta pyynti vaikeaa. Edustaja toi esille, että suden osalta myös poronhoitoalueen ulkopuolella tarvitaan kannansäätelyä ja että korkeimman hallinto-oikeuden karhun kannanhoidollista metsästystä koskevat ratkaisut vaikuttavat poronhoitoalueen karhun metsästyksen esimerkiksi uuden metsästysaluejaon myötä. Alustuksessa tuotiin esille kehittämistarpeita esimerkiksi poronhoitoalueen suurpetojen vahinkoperusteisiin lupiin liittyen.

5.2. Käsitellyt ehdotukset

Suurpetojärjestelmän kehittäminen

Työryhmän keskuudesta tuotiin esille laajempi ehdotus suurpetojärjestelmän kehittämiseksi. Ehdotuksessa suurpetojärjestelmää kehitettäisiin kolmessa osiossa kattaen muun muassa lainsäädännöllisiä muutoksia ja muutoksia suurpetoasioiden hallinnointiin. Ehdotukseen sisältyy osittain samoja elementtejä kuin raportin luvussa 4. Ehdotukseen sisältyy vastaava ajatus lainsäädäntömuutoksesta, joka mahdollistaisi luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisen päämäärän asettamisen maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa sekä esitys

hoitosuunnitelmien kannanhoitoalueiden tarkentamisesta. Ehdotukseen sisältyi myös Bernin sopimuksen 2 artiklan ja luontodirektiivin 2.3 artiklan mukaisen tavoitepykälän lisääminen metsästyslakiin.

Käsitellyssä ehdotuksessa on myös toinen ja kolmas osio. Ehdotuksen toisessa osiossa toteutettaisiin muut lainsäädäntöä sekä suden ja ilveksen kannanhoitosuunnitelmia koskevat uudistukset. Kolmannessa osiossa asetettaisiin karhun ja ilveksen viitearvo tietopohjan valmistuttua.

Osa ehdotuksista sisältyy ja on huomioitu tämän raportin luvussa 4. Suurpetojärjestelmän kehittämiseen liittyvistä toimenpide-ehdotuksista osa oli sellaisia, mitä voitaisiin ottaa toteutukseen jo lyhyelläkin aikavälillä (esimerkiksi viestintään liittyvät) ja osa sellaisia, jotka vaativat pidemmälle ajalle ulottuvia hankkeita. Osa järjestelmän kehittämiseen liittyvistä ehdotuksista nähtiin erittäin laajoina ja ne vaativat syvällisempää analyysiä ja laajaa osallistamista, jotta voitaisiin arvioida niiden toteuttamiskelpoisuutta tai sitä, kannattaako niitä viedä pidemmälle. Tällaisilla laajoilla muutoksilla on usein kytkös muihinkin riistalajeihin ja niihin liittyvään hallintoon, mikä tulisi ottaa huomioon mahdollisten muutosten vaikutustenarvioinnissa.

Lähteet

Kansainväliset säädökset:

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

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

Kansalliset säädökset:

Metsästyslaki 28.6.1993/615

Poliisilaki (872/2011)

Riistahallintolaki 18.2.2011/158

Valtioneuvoston asetus metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista 19.6.2013/452

Metsästysasetus 12.7.1993/666

Valtioneuvoston asetus riistahallinnosta 24.2.2011/171

Oikeusratkaisut:

Asia C-6/04. Oikeustapauskokoelma 2005 I-09017.

Asia C-342/05. Oikeustapauskokoelma 2007 I-04713.

Asia C-674/17. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa lokakuu 2019.

Asia C-436/22. 29.7.2024

Asia C-601/22. 2.9.2024

KHO:2014:125

KHO:2020:27

KHO:2020:28

KHO:2020:29

KHO:2022:48

KHO:2023:99

KHO:2023:100

Muut lähteet:

Directorate General Environment, European Commission. 1.7.2008. Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores.

Euroopan komissio. Komission virallinen huomautus 2001/2070. Komission kirje 10.4.2001.

Euroopan komissio. Ohjeasiakirja luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta (2021/C 496/01). 12.10.2021. Komission tiedonanto.

Framework for Transboundary Cooperation on Management and Conservation of Wolves in Fennoscandia (2020). Participating authorities: Ministry of Agriculture and Forestry of Finland, Norwegian Environment Agency, Swedish Environmental Protection Agency. Saatavilla verkossa: <https://mmm.fi/documents/1410837/1822272/Common+framework+Fennoscandia+Final+version+incl+appendices.pdf/7d3284d1-909b-1d50-5d97-4ada6a9862c6/Common+framework+Fennoscandia+Final+version+incl+appendices.pdf?t=1603265387256> Viitattu 1.11.2024.

Heikkinen, S., Kojola, I. & Mäntyniemi, S. 2024. Karhukanta Suomessa 2023. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 19/2024. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 17 s.

Helle, P. (toim.). 2017. Riistakannat 2016. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 41/2017. Luonnonvarakeskus, Helsinki. 54 s.

Linnell J., V. Salvatori & L. Boitani (2008). Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe. A Large Carnivore Initiative for Europe report prepared for the European Commission (contract 070501/2005/424162/MAR/B2).

Maa- ja metsätalousministeriö (2021). Suomen ilveskannan hoitosuunnitelma. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021:22. Julkaisun pysyvä osoite: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-200-1>

Maa- ja metsätalousministeriö (2022). Suomen karhukannan hoitosuunnitelma. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2022:11. Julkaisun pysyvä osoite: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-372-5>

Maa- ja metsätalousministeriö (2019) Suomen susikannan hoitosuunnitelma. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:24. Julkaisun pysyvä osoite: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-014-4>

Mäntyniemi, S., Valtonen, M., Helle, I., Johansson, H., Ponnikas, S., Nivala, V., Harmoinen, J., Herrero, A., Heikkinen, S., Kvist, L., Aspi, J., Kojola, I. & Holmala, K. 2022. Suomen susikannan suotuisan suojelutason viitearvojen määrittäminen: Loppuraportti 2022. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 80/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 147 s.

Naturvårdsverket (2024). Uppdaterade riktlinjer för beslut om skydds jakt på stora rovdjur. Ärendenummer: NV-05515-23. Saatavilla soitteessa: <https://www.naturvardsverket.se/495470/globalassets/om-oss/slutredovisade-regeringsuppdrag/redovisning-uppdrag-att-uppdatera-riktlinjer-for-skydds jakt-efter-varg.pdf> Viitattu 1.11.2024.

Poliisihallitus. Poliisin toiminta suurpeto ja villisikatilanteissa POL 2020 6759. 10.01.2022.

Standing Committee of the Bern Convention. Recommendation No. 74 (1999) on the conservation of large carnivores (3.12.1999).

Swenson, J.E., Gerstl, N., Dahle, B. & Zedrosser, A. 2000: Action Plan for the conservation of the Brown Bear (*Ursus arctos*) in Europe. Nature and environment, No. 114. Council of Europe Publishin, 2000.

Trouwborst A. (2011) Conserving European Biodiversity in a Changing Climate: The Bern Convention, the EU Birds and Habitats Directives and the Adaptation of Nature to Climate Change, 20(1) Review of European Community and International Environmental Law, 2011, pp. 62-77

Valtioneuvosto. Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma
20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Julkaisun pysyvä osoite:
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>