

Suomen suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistaminen Euroopan unionin luontodirektiivin vel- voitteissa

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiekunta
Pro gradu -tutkielma
Ympäristöoikeus
Syksy 2024
Kirjoittaja: Aino Grönman
Ohjaaja: Ilari Hovila

Lapin yliopisto

Tiedekunta: oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Suomen suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistaminen Euroopan unionin luontodirektiivin velvoitteissa.

Tekijä: Aino Grönman

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Ympäristöoikeus

Työn laji: pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XV + 70

Vuosi: 2024

Tiivistelmä:

Euroopan unionin luontodirektiivi (92/43/ETY) asettaa jokaiselle jäsenvaltiolle eläin- ja kasvilajien suojelulliset tavoitteet luonnon monimuotoisuuden ylläpitämiseksi ja parantamiseksi. Luontodirektiivi on implementoitu osaksi Suomen kansallista oikeusjärjestelmää metsästyslakiin (615/1993). Susi, ilves ja karhu ovat luontodirektiivin mukaan tiukan suojelujärjestelmän alla olevia lajeja, joiden suojelutoimista voidaan poiketa vain luontodirektiivin 16 artiklan asettamin edellytyksin. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mahdollistaako luontodirektiivin 16 artikla suojelutoimista poikkeamisen suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen toteuttamiseksi.

Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan (20.6.2023) on kirjattu oikeuspoliittinen tavoite suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen turvaamisesta lainsäädännöllä sekä jo aloitetun kannanhoidollisen sudenmetsästyksen mahdollistamisen jatkamisesta eduskunnan päätöksen mukaisesti. Maa- ja metsätalousministeriössä on myös aloitettu valmistelevia toimenpiteitä säädösvalmistelun liittyen.

Luontodirektiiviä, metsästyslakia ja niiden tulkintakäytäntöä tarkastellaan lainopin eli voimassa olevan oikeuden tulkinnan keinoin. Aihetta tarkastellaan myös osin oikeuspoliittisesta ja lainvalmistelua tukevasta *de lege ferenda* – näkökulmasta. Lopussa oikeusvertailun keinoin verrataan luontodirektiivin tulkintaa kannanhoidollisen metsästyksen toteuttamisessa Ruotsissa ja Saksassa.

Luontodirektiivin tulkinnassa haastavaksi osoittautuu se, miten tulisi tulkita direktiivin oikeudellisia päämääriä, joiden vastaisia poikkeuksia suojelutoimenpiteistä ei ole sallittua toteuttaa. Luonnon monimuotoisuuden ja kestävä kehityksen päämäärät ohjaavat luontodirektiivin tulkintaa myös eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteistä poikkeamisen osalta.

Oikeusvertailevan tutkimuksen osalta todetaan, että suurpetojen kannanhoidollista metsästystä säännellään hyvin erityyppisesti Saksassa, Ruotsissa ja Suomessa. Koska direktiivin tulkintaa ohjaavat erinäiset soft law-tyyppiset ohjeasiakirjat ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö, tulkintaohjeet ovat pirstaloituneet useiksi oikeudellisiksi lähteiksi. Direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita tavoitteen osalta. Jäsenvaltioiden päätettäväksi jää miten ja millaisella lainsäädännöllä ne toteuttavat luonnon monimuotoisuuteen tähtäävät tavoitteet.

Avainsanat: ympäristöoikeus, luontodirektiivi, suurpetojen kannanhoidollinen metsästys

SISÄLLYS

LÄHTEET	iv
LYHENTEET.....	xiv
1 JOHDANTO.....	16
1.1 Johdatus aiheeseen	16
1.2 Tutkimuskysymykset, aiheen rajausta ja rakenne	19
1.3 Tutkimusmenetelmät ja aineisto	21
2 LUONTODIREKTIIVI KANSALLISENA VELVOITTEENA	25
2.1 Luontodirektiivin tavoitteet.....	25
2.2 Luontodirektiivin mukaisen lajien suojelun tavoitteet.....	30
2.3 Suotuisan suojelun taso.....	31
2.4 Implementointi osaksi Suomen oikeusjärjestystä	32
2.5 Eläinlajien oikeussuoja ja ylikansallisuus.....	35
2.6 Mahdollisuudet sääntelystä poikkeamiselle.....	37
3 SUURPETOJEN METSÄSTYKSEN SÄÄNTELY.....	40
3.1 Lainsäädäntö ja sääntelyn taustaa.....	40
3.2 Riistakeskuksen lupaharkinnasta.....	42
3.3 Luontodirektiivin asianmukainen toimeenpano ja huomautukset.....	45
4 SUURPETOJEN KANNANHOIDOLLINEN METSÄSTYS.....	47
4.1. Suurpetojen asema suojelunkohteena	47
4.2 Perustelut kannanhoidollisen metsästyksen hyväksyttävyydestä	48
4.3 Nykyinen oikeustila kannanhoidollisen suurpetometsästyksen sallittavuudesta	50
4.4 Suhtautuminen kannanhoidolliseen metsästyksen Euroopan unionissa	60
4.5 Lainsäädäntöhankkeet Suomessa kannanhoidollisen metsästyksen sallimiseksi.....	65
5 SUURPETOJEN KANNANHOIDOLLINEN METSÄSTYS MUISSA EUROOPAN UNIONIN MAISSA.....	67
5.1 Suurpetopolitiikan toteuttaminen kansallisen lainsäädännön keinoin	67
5.2 Suurpedot ja niiden metsästyksen sääntely Saksassa	68
5.3 Suurpedot ja niiden metsästyksen sääntely Ruotsissa	71
6 KANNANHOIDOLLISEN SUURPETOMETSÄSTYKSEN OIKEUSPOLIITTINEN ARVIOINTI	79

LÄHTEET

Oikeuskirjallisuus

Bisi, Jukka – Kurki, Sami: Susipuhetta Suomessa – Maakunnalliset ja kansalliset odotukset ja tavoitteet susikannan hoidossa. Helsingin yliopisto. Seinäjoki 2005.

Bohumila, Salachová, - Bohumil, Vitek: Interpretation of European Law, selected issues. *Bohumila, Salachová, - Bohumil, Vitek:* Interpretation of European Law, Selected Issues. Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis 2013.

Borgström, Suvi: Mitä hyötyä susista on? – Ekosysteemipalvelut ja suurpetojen suojele. Oikeus 2009/38 s. 280-300.

Craig, Paul – De Búrca, Gráinne: EU LAW – Text, Cases and Materials. Sixth Edition. Oxford University Press 2015.

De Sadeleer, Nicolas: Habitats Conservation in EC Law – From Nature Sanctuaries to Ecological Networks. Kokoelmasta Yearbook of European Environmental Law 2005 Vol 5. Oxford University Press 2005.

Eriksson, Lars D.: Ympäristöetiikan haasteet: Huomioita biosentrismien synnyttämisestä kysymyksistä. Kokoelmateoksesta Oikeus ja oikeudenmukaisuus. toim. Thure, Veli Matti. Oikeustieteen päivät 3.-4.6.1999 Joensuussa. Joensuun yliopisto 1999.

Hakapää, Kari: Uusi kansainvälinen oikeus. Talentum Media 2010.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsingin yliopisto oikeustieteellinen tiedekunta 2011.

Husa, Jaakko: Oikeusvertailu. Teoria ja metodologia. Lakimiesliitos kustannus 2013.

Kanninen, Heikki: Euroopan yhteisön oikeuden normihierarkia ja kansallinen lainsoveltaja. Teoksesta Puhuri käy: Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Toimittaneet Kanninen, Heikki – Koskinen, Hannu – Rosas, Allan – Sakslin, Maija – Tuori, Kaarlo. Edita Publishing Oy 2009.

Kallio, Pasi: Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa. Edita 2001.

Keskinen, Lisa-Maaria: Lisääkö kansainvälinen vertailu lainvalmistelun laatua? – Empiirinen tutkimus hallituksen esityksistä 2020-2021. Julkaistu 13.10.2013. Edita Publishing Oy 2013.

Krämer, Ludvig: EC Environmental Law. Sixth Edition. Sweet & Maxwell Limited of 100 Avenue Road, London, NW3 3PF.

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Alma Talent Oy 2013.

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Talentum 2011.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Alma Talent 2018. Päivittyvä versio. Teoksen viimeisin päivitys 12.1.2024.

Määttä, Tapio: Oikeudellisen ympäristöstrategian mahdollisuudet ja rajat. Kokoelmateoksesta Oikeudenmukaisuus ja ympäristö. Toimittanut Lehtinen, Ari ja Rannikko, Pertti. Gaudeamus 2003.

Määttä, Tapio: Soft Law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä – Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIII:2005. s. 337-460.

Niemi, Matti Ilmari: Lainopillisen tiedon erityisluonteesta. Lakimies 7-8/2022 s. 1209-1231.

Niemivuo, Matti: Lainvalmistelu – Oikeudelliset perusteet ja käytäntö. Helsingin Kauppamari Oy 2020.

Oksanen, Annukka: Paikallisuuden ja kansainvälisyyden kohtaaminen luonnonsuojelussa. Tapaustudkimus Natura 2000 -ympäristökonflikti Lounais-Suomessa. Turun yliopisto 2003.

Pinton, Florence: Conservation of Biodiversity as a European Directive: The Challenge for France. University of Paris. LADYSS/CNRS, Nanterre, France 2010.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen lakimiesyhdistys 2003.

Similä, Jukka – Raunio, Anne – Hildén, Mikael – Anttila, Susanna: Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen Ympäristö 27/2010. Suomen ympäristökeskus SYKE 2010.

Suvantola, Leila – Similä, Jukka: Luonnonsuojeluoikeus. Edita 2011.

Vaara, Elina: Kohti dynaamisempaa luonnonsuojelulainsäädäntöä ilmaston muuttuessa – esimerkkinä lajien leviämisen avustaminen. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XI 2018 s. 227-262.

Vuorisalo, Timo – Laihonen, Pasi: Biodiversity conservation in the north: history of habitat and species protection in Finland. Finnish Zoological and Botanical Publishing Board 2000. Helsinki 2000.

Virallislähteet

HE 79/1996 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisesta.

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 76/2022 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräisen siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 288/2022 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi metsästyslain 41 a §:n muuttamisesta.

HE 237/2010 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle riistahallintolaiksi sekä laiksi metsästyslain muuttamisesta, riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Länsstyrelsen Södermanland län: Beslut om licensjakt efter varg i Södermanlands län 2024. Beslut 21.9.2023. Diarienummer 6054–2023. (<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.26bb262818a8d45c61b2a917/1695294084392/Beslut%20om%20licensjakt%20efter%20varg%20i%20S%C3%B6dermanlands%20l%C3%A4n%202024.pdf>), (luettu 9.8.2024).

Länsstyrelsen Västra Götaland: Beslut om licensjakt efter varg i Västra Götalands län 2024. Beslut 21.9.2023. Ärendebeteckning 218-35829-2023. (<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.26bb262818a8d45c61b2a900/1695293991523/Beslut%20om%20licensjakt%20efter%20varg%20i%20V%C3%A4stra%20G%C3%B6taland%20l%C3%A4n%20218-35829-2023.pdf>), (luettu 9.8.2024).

Maa- ja metsätalousministeriön asetus poikkeusluvalla sallittavasta ilveksen metsästyksestä metsästysvuonna 2019-2020. Helsingissä 27.9.2019. 996/2019.

Maa- ja metsätalousministeriön asetus poikkeusluvalla sallittavasta suden metsästyksestä vuosina 2023-2024. Helsingissä 7.12.2023.

Maa- ja metsätalousministeriön muistio koskien maa- ja metsätalousministeriön asetusta poikkeusluvalla sallittavasta suden metsästyksestä poronhoitoalueen ulkopuolella metsästysvuonna 2023-2024. Dnro VN/31054/2023 5.12.2023.

Maa- ja metsätalousministeriö: Suden kannanhoidollisen metsästyksen suunnitelma. Työryhmäraportti 06/2021.

Naturvårdsverkets: Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd för länsstyrelsens beslut om licensjakt efter varg. NFS 2014:24. Tullut voimaan 27.10.2014 Naturvårdsverket. (<https://www.naturvardsverket.se/4ac4e6/globalassets/nfs/2014/nfs-2014-24.pdf>), (luettu 9.8.2014).

PeVM 10/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Prop. 2012/13:191: Regeringens proposition 2012/13:191. En hållbar rovdjurspolitik. Stockholm den 12 september 2013.

Valtioneuvosto: Hallituksen esityksen laatimisohejeet – Opas hyvien esitysten kirjoittamiseen. (<https://helo.finlex.fi/>), (muutettu viimeksi 1.6.2020)(luettu 30.8.2024).

Valtioneuvoston kanslia: Paremmen sääntelyn toimintaohjelma Osa 1. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.

Valtioneuvosto: Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Valtioneuvosto Helsinki 2023.

Valtioneuvosto: Valtioneuvoston asetus metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista 452/2013. Helsingissä 19 päivänä kesäkuuta 2013.

Ympäristöministeriö: Euroopan unionin luontodirektiivin liitteen IV lajien (pl. lepakot) esittelyt. Suomen Ympäristö 1/2017. Toimittanut Nieminen, Marko – Ahola, Aapo. Helsinki 2017.

Ympäristöministeriö: Perusmuistio - Komission ehdotus EU:n kannaksi Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen (Bernin sopimus) pysyvän komitean 44. kokouksessa suden (*Canis lupus*) suojelun osalta (EU/1380/2023-YM-2). Julkaistu 15.3.2024. (luettavissa: <file:///C:/Users/K%C3%A4ytt%C3%A4j%C3%A4/Downloads/Komission%20ehdotus%20EU%20kannaksi%20Euroopan%20luonnonvaraisen%20kasviston%20ja%20el%C3%A4imist%C3%B6n%20suojelun%20osalta.pdf>)

Oikeuskäytäntö

Euroopan unioni

C-26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Alankomaiden verohallitus (5.2.1963)

C-41/74 Yvonne van Duyn v. Home Office (4.12.1974)

C-14/83 Von Colson ja Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen (10.4.1984)

C-363/85 komissio v. Italia (9.4.1987)

C-322/88 Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles (13.12.1989)

C-361/88 komissio v. Saksa (30.5.1991)

C-75/04 komissio v. Grand Duchy of Luxemburg (13.2.2003)

C-6/04 komissio v. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta (20.10.2005)

C-98/0395 komissio v. Saksan liittotasavalta (10.1.2006)

C-441/02, komissio v. Saksa (24.7.2006)

C-508/04 komissio v. Itävallan tasavalta (10.5.2007)

C-342/05 komissio v. Suomen tasavalta (14.6.2007)

C-647/17 Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry, Risto Mustosen, Kai Ruhanen ja Suomen riistakeskus (10.10.2019)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

EIT:n ratkaisu no. 39371/20 (9.4.2024) (Case Duarte Agostinho and others against Portugal and 32 others)

Hallinto-oikeudet, korkein hallinto-oikeus ja korkein oikeus

Helsingin HAO 02.03.2012 12/0237/5

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 10.9.2012, taltionumero 2373.

KHO 2002:48

KHO 2014:125 (19.8.2014)

KHO 2020:27 (19.3.2020)

KHO 2020:28 (19.3.2020)
KKO 2021:42 (4.6.2021)
KHO 2022:48 (12.4.2022)
KHO 2023:99 (30.10.2023)
KHO 2023:100 (30.10.2023)

Ruotsin korkein hallinto-oikeus

HFD 2016 ref. 89 (30.12.2016)
HFD 963-22 (6.10.2023)
HFD 4180–4182-22 (28.12.2023)

Suomen riistakeskuksen antamat päätökset

2019-1-000-15124 (24.10.2019)
2020-1-000-17873-7 (10.7.2020)
2021-1-000-23672-4 (29.12.2021)
2021-1-000-23666-9 (29.12.2021)
2021-1-000-23656-2 (29.12.2021)
2023-1-000-31704-7 (5.1.2024)
2024-1-000-31785-9 (18.1.2024)

Euroopan unionin toimielinten päätökset, asiakirjat ja tiedoksiannot

DG Environment: Reporting under Article 17 of the Habitats Directive: Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013-2019. Bryssel 2017.

European Commission: COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. EU Biodiversity Strategy for 2030. 20.5.2020 Brussels. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0380>), (luettu 31.8.2024).

European Commission: Follow up to the European Parliament non-legislative resolution on the protection of livestock farming and large carnivores in Europe. 2022/2952 (RSP). 7.3.2023. (<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Foeil.secure.europarl.europa.eu%2Foeil%2Fspdoc.do%3Fi%3D59145%26j%3D0%26l%3Den&wdOrigin=BROWSELINK>), (luettu 20.8.2024).

European Commission: Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. February 2007.

Euroopan komissio: KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE: Vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia. Bryssel 20.5.2020.

Euroopan komissio: Komission tiedonanto - Ohjeasiakirja luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta. Bryssel 12.10.2021.

Euroopan komissio: Lehdistötiedote – Komissio ehdottaa susien kansainvälisen suojeluase-
man muuttamista ”tiukasta suojelusta” ”suojelluksi” susikantojen kasvun ja niiden vaiku-
tuksia koskevien uusien tietojen perusteella. Bryssel 20.1.2023. (pfd-asiakirja saatavilla:
file:///C:/Users/K%C3%A4ytt%C3%A4j%C3%A4/Downloads/Komissio_ehdottaa_su-
sien_kansainv_lisen_suojeluase-man_muuttamista__tiukasti_suojellusta__suojel-
luksi__susikantojen_kasvua_ja_niiden_vaikutuksia_koskevien_uusien_tietojen_perus-
teella.pdf), (luettu 17.5.2024).

Euroopan komissio: Lehdistötiedote – Sudet Euroopassa: Komissio kehottaa käyttämään voi-
massa olevia poikkeuksia ja kerää dataa susien suojelun tason tarkistamista varten*. Brys-
sel 4.9.2023. (file:///C:/Users/K%C3%A4ytt%C3%A4j%C3%A4/Downloads/Sudet_Eu-
roopassa_Komissio_kehottaa_k_ytt_m_n_voimassa_olevia_poikkeuksia_ja_ker__da-
taa_susien_suojelun_tason_tarkistamista_varten_.pdf), (luettu 11.8.2024).

European Comission: Sinkevičius, Virginijus – Wojciechowski, Janusz: Letter for EU Minis-
ters for Environment and Agriculture. Bryssel 3.11.2021.

Euroopan komissio: Ohjeasiakirja – Luontodirektiivin mukainen yhteisön tärkeänä pitämien
eläinlajien tiukka suojelu. Tiivistelmä. Käsikirjoitus valmistunut lokakuussa 2022. Euroo-
pan unionin julkaisutoimisto 2022. (suomenkielinen tiedosto: [https://op.europa.eu/en/pub-
lication-detail/-/publication/bbc7ace0-27e2-11ec-bd8e-01aa75ed71a1/language-fi](https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bbc7ace0-27e2-11ec-bd8e-01aa75ed71a1/language-fi)), (luettu
22.8.2024).

European Commission: Proposal for a COUNCIL DECISION on the position to be taken on
behalf of the European Union on submitting proposals for amendment of Appendices II
and III of the Convention on the Conservation of European wildlife and natural habitats
with a view to the meeting of the Standing Committee of the Convention. Brussels
20.12.2023. ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CE-
LEX%3A52023PC0799](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CE-LEX%3A52023PC0799)), (luettu 29.8.2024).

European Comission: The situation of the wolf (canis lupus) in the European Union. European
Economic Invest Group december 2023.
(file:///C:/Users/K%C3%A4ytt%C3%A4j%C3%A4/Downloads/the%20situ-
ation%20of%20the%20wolf%20canis%20lupus%20in%20the%20european-
KH0623027ENN.pdf), (luettu 11.8.2024).

Euroopan komissio: Virginijus Sinkevičiusin Euroopan komission puolesta antama vastaus.
17.1.2024. ([https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2023-003361-
ASW_FI.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2023-003361-ASW_FI.html)), (luettu 24.8.2024).

European Parliament: European Parliament resolution of 24 November 2022 on the protec-
tion of livestock farming and large carnivores in Europe (2022/2952(RSP)).
(https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0423_EN.html)(päivitetty
viimeksi 13.3.2023), (luettu 20.8.2024).

Euroopan parlamentti: Luontodirektiivin poikkeusluvut. Kirjallisesti vastattava ensisijainen kysymys P-003361/2023/rev.1 komissiolle. Teuvo Hakkarainen (ECR). 15.11.2023. (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2023-003361_FI.html), (luettu 24.8.2024).

Internet-lähteet ja artikkelit

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz: Umweltministerkonferenz beschließt Vorschlag für Schnellabschüsse von Wölfen.

01.12.2023 Meldung Naturschutz. (<https://www.bmu.de/meldung/umweltministerkonferenz-beschliesst-vorschlag-fuer-schnellabschuesse-von-woelfen>), (luettu 9.8.2024).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz:

UMK-Beschlussfassung zur Änderung des Praxisleitfadens Wolf Umweltministerkonferenz folgt dem Vorschlag für Schnellabschüsse von Wölfen. 13.12.2023 Presseinformationen. (https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/umk_wolf_handout_bf.pdf), (luettu 9.8.2024)

Deutscher Jagdverband e. V. (DJV): Tiersteckbriefe. (<https://www.jagdverband.de/zahlen-fakten/tiersteckbriefe>), (luettu 2.5.2024).

Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto: Luonnon ennallistaminen.

(<https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/nature-restoration/#rules>). (päivitetty 21.6.2024), (luettu 31.8.2024).

Euroopan parlamentti: 25 vuotta Saksan yhdistymisestä. Artikkelit 02-10-2015-12:28.

(https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2015/10/story/20151001STO95135/20151001STO95135_fi.pdf) (luettu 6.4.2024).

Euroopan unioni: Euroopan unionin historia – vuodet 1990-1999. (https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1990-99_fi) (luettu 7.9.2024).

Halmenpää, Hanna – Veistola, Tapani: Suomen luonnonsuojeluliiton lausunto luonnoksesta suden metsästystä koskevaksi kiintiöksi metsästysvuonna 2023-2024. Julkaistu 22.11.2023. (<https://www.sll.fi/2023/11/22/luonnonsuojeluliiton-lausunto-luonnoksesta-suden-metsastysta-koskevaksi-kiintioksi-metsastysvuonna-2023-2024/>), (luettu 1.5.2024).

Härkönen, Sauli – Hiedanpää, Juha: Kolmiodraama vai yhteiskehitys? Hirvi, suurpedot ja maaseudun väestö. Maaseudun Uusi Aika 2/2007, s. 64–69.

Istratov, Misha: Sweden is an outlier among EU countries in wildlife management. The Brussels Times. (<https://www.brusselstimes.com/1084145/sweden-is-an-outlier-among-eu-countries-in-wildlife-management>), (julkaistu 10.6.2024), (luettu 19.8.2024).

J. Linnell – V. Salvatori – L. Boitani: Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores. Fundend by European Commission and DG Environment. Convention of the Conservation of European Wildlife and Nature Habitats. 1.6.2008 Rome. (<https://rm.coe.int/1680746791>), (luettu 12.4.2024).

KAKS Kunnallinen kehittämissäätiö: Tutkimusosio Ilmapuntari 2024 – Vaikuttaminen päätöksentekoon eri tasoilla. Alle kolmannes kokee, että omassa välittömässä asuinympäristössä on hyvät mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon. Helsinki 2024. (<https://kaks.fi/wp-content/uploads/2024/05/tutkimusosio-25052024.pdf>), (luettu 10.7.2024).

Kuusiniemi, Kari: Vallanjako ja oikeusvaltion puolustaminen – puhe ylituomaripäivillä Helsingissä 7.12.2023. Korkein hallinto-oikeus 7.12.2023. (<https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2023/khonpresidenttivallanjaonperusteidenkyseenalaistaminenrapauttaaluottamustaoikeusvaltioon.html>) (julkaistu 7.12.2023) (luettu 17.4.2023).

Luonnonvarakeskus LUKE: Seurantajulkaisu: Susikanta on kasvanut hieman. (<https://www.luke.fi/fi/seurannat/susikannan-seuranta/susikanta-on-kasvanut-hieman>), (julkaistu 14.6.2023).

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry: MTK vaatii ripeitä toimia suurpetojen kannanhallintaan. (<https://www.sttinfo.fi/tiedote/70055467/mtk-vaatii-ripeita-toimia-suurpetojen-kannanhallintaan?publisherId=2037&lang=fi>) (julkaistu 13.11.2023) (luettu 26.2.2024).

Maa- ja metsätalousministeriö: Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi metsästyslaissa säädettyistä poikkeusluvista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi. Muistioluonnos VN/8175/2024. (https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e407e501-9381-4876-96fe-df5fa6b28b3e/b5a81ef3-26bc-4a9d-a280-62703afc297b/LAUSUNTO-PYYNTO_20240529094122.PDF) (27.5.2024) (luettu 8.9.2024).

Maa- ja metsätalousministeriö: Luonnos 27.5.2024 Valtioneuvoston asetus metsästyslaissa säädettyistä poikkeusluvista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta. (https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e407e501-9381-4876-96fe-df5fa6b28b3e/474c2d48-1c9e-4118-94ce-38f86caffae/LAUSUNTOPYYNTO_20240529094122.PDF) (luettu 8.9.2024).

Maa- ja metsätalousministeriö: Lausuntoyhteenvedo. (https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e407e501-9381-4876-96fe-df5fa6b28b3e/fad53bb1-27a9-435d-a479-e8f769fafd23/YHTEENVETO_20240708073334.PDF) (luettu 8.9.2024).

Maa- ja metsätalousministeriö: Riistahallinto. (<https://mmm.fi/riista/riistahallinto>) (luettu 7.9.2024).

Maa- ja metsätalousministeriö: Susiasetus astui tänään voimaan. (<https://mmm.fi/-/susiasetus-astui-tanaan-voimaan>) (julkaistu 8.12.2023) (luettu 2.5.2024).

Metsähallitus: Suomen suurpedot. Metsähallitus 2015. (<https://www.suurpedot.fi/lajit.html>) (luettu 26.2.2024).

Metsähallitus: Suden kohtaaminen. (<https://www.suurpedot.fi/suurpedot-ja-me/kohtaaminen/suden-kohtaaminen.html>), (luettu 6.9.2024).

Metsähallitus: Karhun kohtaaminen. (<https://www.suurpedot.fi/suurpedot-ja-me/kohtaaminen/karhun-kohtaaminen.html>), (luettu 6.9.2024).

Mäntyniemi, Samu – Valtonen, Mia – Helle, Inari – Johansson, Helena – Ponnikas, Suvi – Nilvala, Vesa – Harmoinen, Jenni – Herrero, Annika – Heikkinen, Samuli – Kvist, Laura – Aspi, Jouni – Kojola, Ilpo ja Holmala Katja: Suomen susikannan suotuisan suojelutason viitearvojen määrittäminen. Loppuraportti 2022. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 80/2022. Luonnonvarakeskus LUKE. Helsinki 2022.

Naturskyddsförening Dalarna: Naturskyddsföreningen vill inte ha licensjakt på varg. (<https://dalarna.naturskyddsforeningen.se/2021/09/30/naturskyddsforeningen-vill-inte-ha-licensjakt-pa-varg/>) (julkaistu 30.9.2021) (luettu 8.9.2024).

Naturvårdsverket: Grunderna får skyddsjakt – Så funkar det. Naturvårdsverket 2019. ((<https://www.naturvardsverket.se/4ac36b/contentassets/e7c92f2087504a96a1d332cf393bf0ed/grunderna-for-skyddsjakt-13-03-19.pdf>) (käyty 19.8.2024).

Naturvårdsverket: Överlämnande av rätten att fatta beslut om skyddsjakt på björn, järv, lodjur och varg till länsstyrelserna. Beslut 2023-04-14. (<https://www.naturvardsverket.se/4acd68/contentassets/4d594327ce35428f8aac1ed66547e8a9/beslut-delegering-skyddsjakt-2023.pdf>) (luettu 8.9.2024).

Nyrhinen- Blazquez, Minna: Suden kannanhoidolliset kaatoluvat täytäntöönpanokieltoon – ”Näyttäisi, että näiden susien henki säästy tältä talvelta”. WWF Suomi. (<https://wwf.fi/uutiset/2022/01/susien-kannanhoidolliset-kaatoluvat-taytantonpanokieltoon-nayttaisi-etta-naiden-susien-henki-saastyi-talta-talvelta/>) (julkaistu 28.1.2022) (luettu 26.2.2024).

Pellikka, Jani – Hiedanpää Juha: Kansalaisten susisuhde. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 56/2020. Luonnonvarakeskus 2020.

Reinhardt, Ilka – Kluth, Gesa: Leben mit Wölfen - Leitfaden für den Umgang mit einer konfliktträchtigen Tierart in Deutschland. Bundesamt für Naturschutz 2007. (<https://www.bfn.de/sites/default/files/BfN/service/Dokumente/skripten/skript201.pdf>) (luettu 6.5.2024)

SEY Suomen eläinsuojelu: SEY vastustaa suoden kannanhoidollista metsästystä ja Saunajärven lauman tappamista. (<https://sey.fi/sey-vastustaa-suden-kannanhoidollista-metsastysta/>), (julkaistu 28.1.2019), (luettu 10.7.2024).

Suomen metsäkeskus: Kysy asiantuntijalta: Mitä ennallistamisella tarkoitetaan? (<https://www.metsaan-lehti.fi/kysy-asiantuntijalta/mita-ennallistamisella-tarkoitetaan.html>). (luettu 31.8.2024).

Suomen riistakeskus: Kannanhoidollinen karhunpyynti jäissä. Suomen riistakeskus 10.7.2024. (<https://riista.fi/kannanhoidollinen-karhunpyynti-jaissa/>) (luettu 9.8.2024).

Valtonen, Mia – Herrero, Annika – Mäntyniemi, Samu – Helle, Inari – Holmala, Katja: Ilveskanta Suomessa 2023. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 55/2023. Luonnonvarakeskus. Helsinki 2023.

Yle: Epäillyt ottivat lain omiin käsiin ja tappoivat ilveksiä, susia ja joutsenia – Suomen laajin salametsästysvyvyhti paljastui. (<https://yle.fi/a/74-20077495>) (julkaistu 5.3.2024) (luettu 10.7.2024)

Kansainväliset sopimukset

8. Convention on biological diversity. Rio de Janeiro, 5 June 1992.
(https://treaties.un.org/doc/Treaties/1992/06/19920605%2008-44%20PM/Ch_XXVII_08p.pdf)

Agenda 21. Rio de Janeiro 3-14 June 1992. ((REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT:
<https://www.un.org/esa/dsd/agenda21/Agenda%2021.pdf>)

Bernin Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristöjen suojelusta. Document 21979A0919(01). Euroopan neuvosto 10.2.1982.
(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A21979A0919%2801%29>)
(luettu 1.5.2024)

Rio Declaration on Environment and Development. Rio de Janeiro 3-14 June 1992. (REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT: <https://www.un.org/esa/dsd/agenda21/Agenda%2021.pdf>)

VERTRAG ÜBER DIE ABSCHLIESSENDE REGELUNG IN BEZUG AUF DEUTSCHLAND (12. September 1990) (saatavilla Auswärtiges Amt <https://www.auswaertigesamt.de/blob/243466/2851e102b97772a5772e9fdb8a978663/vertragstextoriginal-data.pdf>)
(luettu 6.4.2024)

LYHENTEET

Bernin yleissopimus	Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristöjen suojelusta. Tullut voimaan 6.6.1982.
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin, johon kuuluvat kahtena erillisenä tuomioistuimen Euroopan unionin yleinen tuomioistuin ja Euroopan unionin tuomioistuin.
EY	Euroopan yhteisö (muuttunut Euroopan unioniksi Maastrichtin sopimuksella 1992, eli Sopimuksella Euroopan unionista SEU)
HE	Hallituksen esitys
HFD	Högsta Förvaltningsdomstolen, Ruotsin korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Komissio	Euroopan komissio (EU)
LSL	Luonnonsuojelulaki (9/2023)
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
Luontodirektiivi	Neuvoston direktiivi 92/43/EY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.
Lintudirektiivi	Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta.
Ympäristövastuudirektiivi	Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuuta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta.
CITER-asetus	Neuvoston asetus (EY) N:o 338/97, annettu 9 päivänä joulukuuta 1996, luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä.

PL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
Suurpedot	Luentodirektiivin (92/43/ETY) liitessä IV <i>Yhteisön tärkeänä pitämät eläin- ja kasvilajit, jotka edellyttävät tiukkaa suojelua</i> mainitut lajit ilves (lynx lynx), ruskeakarhu (ursus arctos) sekä susi (canis lupus, paitsi suomalaiset populaatiot poronhoitoalueella, joka on määritelty 14 päivänä syyskuuta 1990 annetun Suomen poronhoitolain [848/90] 2 §:ssä.
MetsL	Metsästyslaki (615/1993)
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
Riistakeskus	Suomen riistakeskus, Finlands viltcentral
Unioni	Euroopan unioni
WTO	Maailman kauppajärjestö (World Trade Organization)
YK	Yhdistyneet kansakunnat (UN Charter)

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus aiheeseen

Suurpetojen aiheuttamat vahingot ja niistä seurannut kiivas yhteiskunnallinen keskustelu ovat lisänneet tarvetta suurpetojen metsästystä koskevan oikeudellisen sääntelyn ja hallinnollisen lupaprosessin tarkastelulle. Useat etujärjestöt ovat vaatineet toimenpiteitä oikeustilan selkeyttämiseksi erityisesti suurpetojen kannanhoidollisten metsästyslupien myöntämisen osalta.¹ Useat oikeuspoliittiset näkökannat ovat päätyneet ristiriitaisiin johtopäätöksiin siitä, mahdollistaako Suomen oikeusjärjestelmä suurpetojen metsästystä koskevien poikkeuslupien myöntämisen yksin kannanhoidollisella perusteella.

Suurpedoiksi luetaan nisäkäspedot, jotka ravintoketjun huipulla saalistavat toisia nisäkkäitä. Suurpedoiksi Suomessa luetaan ahma, ilves, karhu ja susi.² Ilves (*lynx lynx*), ruskeakarhu (*ursus arctos*) ja susi (*canis lupus*, paitsi suomalaiset populaatiot poronhoitoalueella, joka on määriteltä 14 päivänä syyskuuta 1990 annetun Suomen poronhoitolain [848/90] 2 §:ssä) kuuluvat luontodirektiivin mukaan (92/43/ETY) liitteessä IV lueteltuihin Yhteisön tärkeänä pitämiin eläin- ja kasvilajeihin, jotka edellyttävät tiukkaa suojelua. Ahma (*gulo gulo*) puolestaan on luontodirektiivin liitteessä II tarkoitettu Yhteisön tärkeänä pitämä eläin- ja kasvilaji, jonka suojelemiseksi on osoitettava erityisten suojelutoimien alueita.

Tässä tutkielmassa käsitteellä *suurpedot* viitataan näihin kolmeen edellä mainittuun luontodirektiivin liitteessä IV yksilöityyn eläinlajiin siellä mainituin poronhoitoalueita koskevin poikkeuksin. Ahma jätetään tämän kannanhoidollisen metsästyksen tarkastelun ulkopuolelle, sillä ahman suojelutoimet liittyvät Natura 2000-verkoston avulla tapahtuvaan alueiden suojeluun liitteessä II lueteltujen lajien elinympäristöjen osalta. Ahmaan ei siten sovelleta luontodirektiivin lajien suojelua koskevia artikloja 12-16, jotka kohdistuvat vain tiukkaa suojelua vaativiin lajeihin. Ahmaa koskevia suojelutoimenpiteitä, eli Natura 2000-verkoston avulla toteutettavaa alueiden suojelua, ei myöskään käsitellä tässä tutkielmassa.

Suomessa metsästyslaki (615/1993) sääntelee suurpetojen poikkeusluvin tapahtuvasta metsästyksestä. Suurpedot ovat metsästyslain 37§:n 3 momentin mukaisesti aina rauhoitettuja. Poikkeusluvan myöntää 41§:n mukaisesti Suomen riistakeskus 41 a–41 c §:ssä säädetyin

¹ Ks. esimerkiksi MTK r.y. 13.11.2023 sekä Nyrhinen-Blazquez (WWF) 28.1.2022 ovat esittäneet huolensa suurpetojen kannanhoidollisten kaatolupien käytöstä. Kannanhoidollisten poikkeuslupien on nähty toisaalta uhkaava jo valmiiksi uhanalaisten lajien esiintyvyyttä, mutta myös olevan välttämätön osa ihmisen ja suurpetojen sopuisuuden yhteiselo.

² Metsähallitus (<https://www.suurpedot.fi/lajit.html>) (luettu 26.2.2023).

edellytyksin. Suomen riistakeskus toimii maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa ja valvonnassa. Suomen riistakeskus on riistatalouden valtakunnallinen kehittämis- ja asiantuntijaorganisaatio. Maa- ja metsätalousministeriölle kuuluu Suomessa metsästys- ja riistanhoitotoimen ylin valvonta ja johto.³

Luontodirektiivi asettaa EU-oikeudelliset reunaehdot direktiivissä määriteltyjen suurpetojen sekä muiden direktiivissä mainittujen eläinlajien metsästyslupien myöntämiselle. Kansallisesti luontodirektiivin 16 artiklan poikkeuslupamenettelyä koskeva säännös on implementoitu osaksi metsästyslakia. Suurpetoja koskevia poikkeuslupia suurpetojen metsästykseseen voidaan antaa vain metsästyslain 41 a §:n mukaisilla poikkeusluvilla. Lainkohta vastaa sanamuodoltaan direktiivin 16 artiklaa.

Euroopan unionin jäsenmaana Suomi on sitoutunut Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteeseen⁴, jolloin Euroopan unionin oikeuden ja jäsenvaltion oikeuden välisessä ristiriidassa unionin oikeus saa etusijan. Euroopan unionin toimielinten hyväksymät lait luovat laillisia oikeuksia, joihin luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt jäsenvaltioissa voivat vedota, ja tarvittaessa panna täytäntöön jäsenvaltioiden tuomioistuimissa. Kyse on EU-oikeuden suorasta vaikutuksesta⁵, joka lisää tuomioistuimen lainsäädäntötuntemuksen taakkaa oikeuslähteiden pirstaloituessa laajemmalle verrattuna Suomen integraatiota edeltäneeseen aikaan.

Tarkasteltaessa kannanhoidollisten metsästyslupien oikeudellista sääntelyä ja lupaprosessia, huomionarvoista on, että lupaharkintaa toteuttaa itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Kansalliset viranomaiset saavat itsenäisesti päättää kannanhoidollisten poikkeuslupien myöntämisestä soveltaen metsästyslain poikkeuslupasääntelyä. Poikkeuslupasääntelyn tulisi kuitenkin vastata direktiivin vaatimuksia tavoitteen osalta. Lisäksi kansallisen sääntelyn tulisi olla selkeää niin, että kansallisen viranomaisen on päätöksenteossaan mahdollista toteuttaa lakisidonnaisuuden ja lainalaisuuden periaatteita.⁶ Arvioitavaksi tulee se, millaiset mahdollisuudet julkista hallintotehtävää hoitavalla on toteuttaa hyvän hallinnon periaatteita osana hallinnollista päätöksentekoprosessia.

EU-oikeuden merkitys kansallisen lainsäädännön kehitykselle on suuri verrattuna yleiseen kansainväliseen oikeuteen. EU-maiden suhteellinen samankaltaisuus ja keskinäinen solidaarisuus

³ Maa- ja metsätalousministeriö (<https://mmm.fi/riista/riistahallinto>) (luettu 7.9.2024).

⁴ Ks. EU-oikeuden ensisijaisuuden periaate vahvistettu Euroopan unionin oikeuskäytännön perusteella muun muassa ratkaisussa Costa v. Enel 1964.

⁵ Ks. EU-oikeuden suora vaikutus vahvistettu muun muassa EUT:n ratkaisussa Van Gend en Loos 1963.

⁶ Ks. PL 2 §:n 3 momentissa täsmennetään lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden periaatteiden sisältö. Perustuslain mukaan julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

toisiaan ja EU:n päätöksentekojärjestelmää kohtaan ovat mahdollistaneet yksityiskohtaisuudessaan merkittävästi tarkemman sääntelyn verrattuna yleiseen kansainväliseen oikeuteen.⁷ EU-oikeus on saavuttanut ensisijaisuudessaan paitsi tehokkuuden myös yksityiskohtaisuudessaan merkittävyyden väljähkön kansainväliselle oikeudelle tyypillisen suuntaviivaisen sääntelyn sijaan.

EU:n luonnonsuojeluoikeuden keskeiset säädökset ovat luontodirektiivi ja lintudirektiivi sekä ns. CITES-asetus ja ympäristövastuudirektiivi.⁸ Suurpetojen metsästyksen osalta luonnonsuojeluoikeuden alaan kuuluvia velvoitteita asettaa ennen kaikkea EU:n luontodirektiivi siihen kuuluvine liitteineen. Keskeiset lajisuojelun perusteet löytyvät pääosin direktiivimuotoisista sääntelyinstrumenteista, jotka SEU 288 artiklan mukaisesti velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden. Kansallisten viranomaisten saavat päättää keinot ja muodon tuloksen saavuttamiseksi. Kun tarkastellaan luontodirektiivin vaikutusta luonnonsuojeluoikeuden metsästykselle asettamiin velvoitteisiin, tulee huomioda direktiivin ensisijaisesti jäsenvaltiota ja sen viranomaisia velvoittava vaikutus. Direktiivin velvoite ei kohdistu siten suoraan kansalaisiin. Poikkeuksellisia ovat kuitenkin tilanteet, joissa direktiiviä ei ole asianmukaisesti toimeenpantu jäsenvaltion toimesta, jolloin EUT on oikeuskäytännössään poikkeuksellisissa olosuhteissa katsonut mahdolliseksi direktiivin välittömän soveltamisen.⁹

Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan (julkaistu 20.6.2023) on kirjattu oikeuspoliittinen tavoite suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen turvaamisesta lainsäädännöllä sekä jo aloitetun kannanhoidollisen sudenmetsästyksen mahdollistamisen jatkamisesta eduskunnan päätöksen mukaisesti.¹⁰ Luontodirektiivin tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä eli biodiversiteettiä sekä kestävä kehitystä. Direktiivin nojalla toteutettavalla suurpetojen suojelulla pyritään ensisijaisesti näiden tavoitteiden saavuttamiseen.

Kannanhoidollisen metsästyksen määrittely käsitteenä on haastavaa. Esimerkiksi suden osalta kannanhoidollisella metsästyksellä tavoitellaan Suomessa suotuisan suojelun tasolla olevan susikannan rajoitettua metsästystä. Metsästyksellä säännellään susikannan kasvua ja pyritään sen kautta vähentämään susikantaan liittyviä sosioekonomisia konflikteja. Konfliktien välttämiseksi edistetään suden hyväksyttävyyttä eläinlajina niin, että susikannan suotuisa suojelutaso on mahdollista turvata.¹¹ Hallinnollisella petoeläinkannan rajoittamisella ei ole suoraa kytkentää

⁷ Suvantola – Similä 2011, s. 40.

⁸ Suvantola – Similä 2011, s. 42.

⁹ Suvanto – Similä 2011, s. 41. Ks. myös lisää direktiivin välittömästä oikeusvaikutuksesta Van Duyn v. Home Office 1974.

¹⁰ Valtioneuvosto 2023:58, s. 132.

¹¹ Maa- ja metsätalousministeriö 06/2021, s. 18.

petovahinkoihin. Kannanhoidollisella metsästyksellä pyritään ennakolta ehkäisemään suurpetojen aiheuttamien haittojen sosiaalista kärjistymistä siten, että esimerkiksi salametsästyksen kaltaiset ilmiöt eivät ole uhkana eläinlajien suotuisan suojelun tasolle.

Luonnonvarakeskus Luken tutkimuksen mukaan suurpetopelko on viimeisimpien 2019-2020 toteutettujen mittaustuloksen mukaan voimistunut.¹² Käsitettä *suurpetopelko* käytetään tässä tutkimuksessa havainnollistamaan käsiteltävien suurpetojen pelkoa laajempänä ilmiönä. Käsitteen käyttö on perusteltua, sillä samat ihmiset tutkimuksen mukaan pelkäävät useimmiten kaikkia kolmea tutkimuksessa käsiteltävää suurpetoa: ilvestä, karhua ja sutta. Suurpetopelko ja yleisimmin myös muut eläimiin liittyvät pelot ovat voimistuneet viime vuosien aikana.¹³ Kannanhoidollisella metsästyksellä pyritään ensisijaisesti estämään ennakolta suurpetojen aiheuttamia vahinkoja, vahingoista mahdollisesti seuraavaa yhteiskunnallista kärjistymää, niin sanottua ”oman käden oikeuden” käyttöä sekä suurpetopelkoa.

1.2 Tutkimuskysymykset, aiheen rajausta ja rakenne

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut asetuksen poikkeusluvalla sallittavasta suden metsästyksestä metsästysvuonna 2023-2024 Helsingissä 7.12.2023. Asetuksesta laaditussa muistiossa on todettu Suomessa olevan susitiheyksiä, joiden harvenemiseen voidaan tarvita kannanhoidollista metsästystä. Metsästyksen kautta torjuttaisiin susivahinkoja ja palautettaisiin susien ihmisarkuutta. Suden ihmisarkuus on muistion mukaan välttämätön ominaisuus ihmisen ja suden sopuisalle rinnakkaiselolle.¹⁴

Asetuksella vahvistetaan suurin sallittu suden saalismäärä rauhoituksesta poikkeamiseksi metsästyslain 41 a §:n nojalla. Asetus ei ole salliva asetus, vaan rajoittaa Suomen riistakeskuksen toimivaltaa ainoastaan kaatolupien lukumäärän ja myöntöalueen suhteen.¹⁵ Vaikka asetus itsessään on pelkästään Suomen riistakeskuksen toimivaltaa rajaava eikä hallinnollista päätöksentekoa ohjaava, asetuksen muistiossa ilmenevissä perusteluissa annetaan ymmärtää poikkeuslupien myöntämisen olevan mahdollista kannanhoidollisella perusteella.

Lajien hoitosuunnitelmilla ja kiintiöillä pyritään takaamaan se, ettei yksittäisten poikkeuslupien yhteisvaikutus haittaa kyseisen lajin suotuisan suojelun tason ylläpitämistä tai sen ennalleen saattamista.¹⁶ Yksittäisten poikkeuslupien päätösten perusteleminen jää Suomen

¹² Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 56/2020 – Kansalaisten susisuhde. Luonnonvarakeskus. Helsinki 2020.

¹³ Pellikka – Hiedanpää 2020, s. 12.

¹⁴ Maa- ja metsätalousministeriö 2023, s. 1.

¹⁵ Maa- ja metsätalousministeriö 2023, s. 2.

¹⁶ Ks. EUT:n ratkaisu asiassa C-674/17, jossa todetaan, että kannanhoitosuunnitelmilla ja kansallisella lainsäädännöllä kiintiöistä tapettavaksi sallittujen yksilöiden enimmäismäärästä voi olla merkitystä EUT:n mukaan sen

riistakeskukselle, joka käyttää hallinnollisessa päätöksenteossään harkintavaltaansa hallinnon oikeusperiaatteita ja hyvää hallintoa noudattaen.

Suomen riistakeskukselle on myönnetty hallinnollinen toimivalta suurpetojen kaatamista koskevien metsästyslain 41 a§:n mukaisten poikkeuslupien myöntämislle. Suomen riistakeskukselle on annettu myös hallinnollinen tehtävä alueellisen kiintiön nojalla sallitun rauhoituksesta poikkeamisen seurannasta. Riistahallintolain (18.2.2011/158) mukaan Suomen riistakeskuksen 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun päätökseen ja oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Tällä hetkellä oikeustila kannanhoidollisten poikkeuslupien myöntämisen mahdollisuudesta on epäselvä. Oikeuspoliittisena tahtotilana on mahdollistaa kannanhoidolliset poikkeusluvut, mutta kansallinen oikeuskäytäntö ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön tuki tälle on epäselvää. Vaikka kansallinen oikeuskäytäntö itsessään joko tukisi tai suhtautuisi kielteisesti kannanhoidollisiin poikkeuslupiin, oikeuskäytännön oikeuslähdeopillinen velvoittavuus ei ole vahvaa. Jotta voidaan ymmärtää suurpetojen kannanhoidon toteuttamisen mahdollisuuksia kansallisesti Suomessa, on saatava selvyys luontodirektiivin sisällöstä ja sen oikeuslähdeopillisesta velvoittavuudesta EU-oikeuden oikeudellisena sääntelyinstrumenttina. On pyrittävä myös hahmottamaan direktiivin tulkintaa ohjaava vaikutus Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, mahdollistaako Suomen oikeusjärjestelmä osana Euroopan unionin oikeutta yksin kannanhoidollisella perusteella tapahtuvan metsästyslain 41 a§:n perusteella myönnettävän poikkeuslupan suurpetojen metsästämiseen. Käsitellyt tutkimuskysymykset ovat rajattu koskemaan pelkästään Suomessa esiintyviä suurpetoja luontodirektiivin liitteessä IV luetellun mukaisesti.

Kansallisen lainsäädännön lisäksi tutkimuksessa olennainen oikeudellinen instrumentti on Euroopan unionin luontodirektiivi ja erityisesti sen kansallinen implementoiminen Suomessa. Direktiivin velvoittavuus sen tavoitteen osalta kulminoituu luonnon monimuotoisuuden suojeluun sekä kestäväan kehitykseen. Tutkielmassa tarkastellaan direktiivien velvoittavuutta erityisesti näiden tavoitteiden osalta, tarkentaen näiden käsitteiden sisältöä ja velvoittavuutta.

arvioinnissa, haitataanko poikkeusluvalla luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan vaatimusta suotuisan suojelun tason ylläpitämisestä.

Luonnon monimuotoisuus käsitteenä, sellaisena kuin se on käsitetty luontodirektiivissä, on sisältänyt monia ristiriitaisuuksia. Ristiriitaisuudet selittävät myös esimerkiksi Ranskassa poliittisissa ja tieteellisissä piireissä esiintyneitä purkauksia, joita luontodirektiivin soveltaminen on aiheuttanut.¹⁷ Tavoitteena on konkretisoida luontodirektiivissä ilmeneviä keskeisiä tavoitteita, sekä ymmärtää niiden velvoittavuutta osana Suomen lainkäyttöä sekä kansallisen lain säätämisen reunaehdoja.

Suomessa luonnon monimuotoisuuden suojelu on kehittynyt vuosien saatossa vanhoista metsästys- ja metsänkäyttösäännöistä kohti ekologiseen tutkimukseen ja kansainväliseen luonnon-suojeluun perustuvaa elinympäristön suojelua. Euroopan yhteisön jäsenyys (nyk. Euroopan unioni) on tuonut Suomen osaksi kansainvälisiä suojelutoimia.¹⁸ Lainsäädännöllisten hankkeiden osalta valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu ei voi pelkistyä vain Suomen kansallisen oikeusjärjestyksen asettamiin vaatimuksiin, sillä kansainvälisen oikeuden velvoittavuus sekä Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuus pakottavat huomioimaan velvoitteet jo säädösvalmistelussa. Tästä syystä tutkielmassa tullaan tarkastelemaan myös oikeuspoliittisesta näkökulmasta kriittisesti hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistamisesta.

Koska luontodirektiivin velvoittavuus suojeltujen lajien metsästyksessä on ollut kiistanalainen myös muissa jäsenvaltioissa, on tarpeellista tutkia myös muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden sääntelyä suojeltujen suurpetojen metsästyslupia koskevassa lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä. Tässä tutkielmassa oikeusvertaileva analyysi keskittyy Saksan ja Ruotsin oikeusjärjestelmiin. Luontodirektiivin tulkinta unionin oikeudesta käsin tarkoittaa, että sen velvoittavuus osana erillistä Euroopan unionin oikeusjärjestelmää saa sisältönsä samanlaisena niin Suomen kuin Saksankin oikeusjärjestelmässä. Oikeusvertaileva tutkimus direktiivin implementoimisesta osaksi Saksan ja Ruotsin oikeusjärjestelmää voi terävöittää analyysiä Suomen kansallisen lainsäädännön vastaavuudesta direktiivin tavoitteisiin ja tarjota jopa vaihtoehtoisia sääntelymalleja direktiivin tavoitteen ja tuloksen toteuttamiseksi.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja aineisto

Tutkielmassa tutkimuskysymyksiä käsitellään lainopin eli oikeusdogmatiikan sekä oikeusvertailun avulla. Lainopin keinoin tavoitteena on systematisoida ja tulkita voimassa olevan

¹⁷ Pinton 2001, s. 1.

¹⁸ Vuorisalo – Laiho 2000, s. 1. Ks. myös Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2013 (Luonnonsuojeludirektiivit) Suomi on luonnonsuojelulain kokonaisuudistuksen yhteydessä implementoinut luonto- ja lintudirektiivin sääntelyä, vaikka ne olisi tullut saattaa voimaan jo EU-jäsenyyden voimaantulosta lukien. Tämä nähdäkseni korostaa unionin oikeuden vaikuttavuutta, sillä kokonaisuudistusten yhteydessä omaksi osakseen vakioituu valmisteltavan lainsäädännön unionin lain mukaisuus.

oikeuden sisältöä. Tutkielman tavoitteena on ennen kaikkea tehdä lainopillisia tulkintakannanottoja eli väitteitä voimassa olevan oikeusnormin sisällöstä (normikannanotto).¹⁹ Niemi on todennut lainopillisen tiedon olevan tieteellisesti heikkoa.²⁰ Tieto voimassa olevasta oikeudesta ei ole havaittavissa tosiseikoista tai muista konkreettisista kohteista. Lainopillinen tieto ilmenee lainopillisena tulkintana eli vetoamisena muodollisiin ja aineellisiin perusteisiin.²¹ Lainopillisen tutkimuksen kautta vedotaan niihin voimassa oleviin oikeuslähteisiin, jotka tutkimuksen tekijä löytää tai valitsee nostaa esiin.

Lainopillisen tiedon heikkouteen liittyvistä ominaispiirteistä huolimatta, oikeustieteelliselle tutkimukselle voidaan asettaa kunnianhimoiset tavoitteet. Lainopissa tulkintaan välittömästi vaikuttavat perusteet on tuotava esiin ja tutkijan on oltava avoin niiden kriittiselle tarkastelulle. Argumentteja ja vasta-argumentteja tasapainotetaan tai muutoin suhteutetaan toisiinsa. Objektivisuuden vaatimukseen pystytään vastaamaan asettamalla vaatimuksiksi puolueettomuus, avoimuus sekä voimassa olevaan järjestelmään sitoutuminen ja sen tiedostava päättely.²²

Valitut tutkimusmenetelmät palvelevat tietointressiä, jonka pääasiallisena kohteena ovat kansallinen lainvalmistelu ja Euroopan unionin oikeuden velvoittavuus kannanhoidollista suurpetojen metsästystä mahdollistettaessa. Vaikka jotkin tutkimuskysymyksistä lähestyvät aiheena kannanhoidollista metsästystä hallitusohjelman mukaisen lainvalmistelutyön näkökulmasta, on kyettävä arvioimaan voimassa olevaa oikeutta lainopillisesti objektiivisuuden vaatimukset täyttäen. Muutoin voidaan päätyä tutkimuksellisiin johtopäätöksiin, jotka eivät kestä oikeusjärjestelmämme kriittistä oikeusnormihierarkiaa.

Tutkielman tavoitteena on lainopillisen tutkimuksen lisäksi tavoitella oikeuden ”mahdollisia maailmoita” oikeuspoliittisen eli *de lege feranda* -tutkimuksen keinoin. Tavoitteena on oikeuspoliittiselle tutkimukselle ominaiseen tapaan avustaa lainsäätäjää tuottamalla ja arvioimalla erilaisia lainsäädännöllisiä ratkaisumalleja.²³ Pyrkimyksenä on löytää tarkoituksenmukaiset ja tehokkaat oikeudelliset keinot, joilla voidaan edistää lainopillisen analyysin tuottamien Euroopan unionin oikeuden tavoitteiden saavuttamista.

¹⁹ Hirvonen 2011, s. 22.

²⁰ Niemi 2022 (Lakimies 7-8/2022) korostaa, että oikeustieteellisessä tutkimuksessa ei ole mahdollista saavuttaa sellaista täydellistä ja kattavaa normeerausta, joka kattaisi kaikki tilanteet yhteiskunnassa, s.1229.

²¹ Niemi 2022 (Lakimies 7-8/2022), s. 1227.

²² Niemi 2022 (Lakimies 7-8/2022), s. 1227.

²³ Ks. oikeuspoliittisen tutkimuksen ominaispiirteistä vaihtoehtoisten ratkaisumallien esittämisessä tarkemmin Siltala 2003 s. 131 ja Hirvonen 2011 s. 26.

Oikeusvertailussa on kyse erilaisten oikeusjärjestelmien asettamisesta rinnakkain siten, että tavoitteena on tiedonhankinta.²⁴ Vaikka oikeusvertailu on erotettavissa oikeustieteen itsenäiseksi osa-alueeksi, myös lainopin puitteissa monesti vertaillaan kotimaisen oikeusjärjestyksen normeja ja käytäntöjä muiden maiden oikeusjärjestyksiin.²⁵ Tutkielman tavoitteena on oikeusvertailun metodia käyttämällä päästä syvempään ymmärrykseen oikeuden kerrostuneisuudesta oikeusjärjestelmien eroja ja yhtäläisyyksiä hahmottamalla. Hankitulla informaatiolla voidaan hahmottaa syitä eroille ja yhtäläisyyksille sekä tarjota vaihtoehtoisia sääntelymalleja luontodirektiivin tavoitteiden toteutusmahdollisuuksista kansallisessa implementointiprosessissa Suomessa.

Oikeusvertailun tavoitteena on oikeudellisen systematisoinnin, tulkinnan ja vertailun avulla selvittää jonkin vieraan oikeusjärjestyksen sisältöä sekä saada sen avulla tietoa kansallisen lainvalmistelun ja oikeudellisen päätöksenteon tueksi.²⁶ Tässä tutkielmassa oikeusvertailevalla tutkimuksella on myös itsenäinen tiedonintressi, sillä havainnot saman direktiivin vastaavista kansallisista implementointiprosesseista voivat helpottaa lainvalmistelua Suomessa. Havainnot voivat tukea myös Euroopan unionin oikeuden tulkintaa niin nykyisen kansallisen lainsäädännön kuin mahdollisen kannanhoidollisen suurpetometsästäystä koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Oikeusvertailulla voidaan ymmärtää sitä, millaisiin oikeudellisiin keinoihin muissa yhteiskunnissa on päädytty tietyn päämäärän aikaansaamiseksi.²⁷ Koska luontodirektiivin velvoittavuus ja sen asettamat tavoitteet kohdistuvat myös Saksan liittotasavallan- ja Ruotsin kuningaskunnan oikeusjärjestelmiin, voidaan oikeusvertailun metodia käyttämällä toteuttaa arvokasta tiedonhankua siitä, millaisilla keinoilla direktiivin mukaisiin tavoitteisiin on muissa jäsenvaltioissa päästy.²⁸ Vertailevalla tutkimuksella vahvistetaan unionin oikeuden yhdenmukaista tulkintaa. Hallituksen esityksen laatimisoheissa (ns. HELO-ohjeet) on hallituksen esitykseen suositeltu sisällytettävän tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan tietoa siitä, miten muut EU:n jäsenvaltiot, erityisesti Pohjoismaat, toteuttavat EU-säädökseen liittyviä täytäntöönpanotoimia.

²⁴ Husa 2013, s. 30.

²⁵ Hirvonen 2011, s. 26.

²⁶ Siltala 2003, s. 131.

²⁷ Husa 2013, s. 32.

²⁸ Kansainvälisen vertailun vaikutusta lainvalmistelun laatuun on tutkinut esimerkiksi Keskinen 2013, s.11. Suomessa lainvalmistelussa on hyödynnetty runsaasti muiden maiden sääntelyn tarkastelua. Esimerkiksi vuoden 2020 252:sta hallituksen esityksestä 105 sisälsi vertailun ulkomaiseen sääntelyyn. Suomessa lainvalmistelun yhteydessä on toteutettu HELO-ohjeiden mukaisesti ensisijaisesti Pohjoismaihin, noin neljä viidesosaa vuosina 2020 ja 2021. Muista EU-maista vuosien 2020 ja 2021 hallituksen esityksissä eniten kuvattiin Saksan, Viron ja Alankomaiden oikeustilaa.

Pohjoismaiseen ja EU:n jäsenvaltioiden väliseen vertailuun on päädytty myös tämän tutkimuksen oikeusvertailevassa osiossa.²⁹

Oikeusvertailun osalta olisi tärkeää, että vertailun merkitys ilmenee itse tutkimuksesta eikä jää kansallisen oikeusjärjestelmän kuvailuksi ilman aitoa vertailua.³⁰ Saatua tuloksia voidaan käyttää oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa jäljempänä käsiteltävien unionin oikeuden tulkintavaihtuksen ja vilpittömän yhteistyön periaatteen kautta. Lisäksi tulokset ovat hyödynnettävissä oikeuspolitiikassa ja osana lainvalmistelua suurpetojen poikkeuslupien tarkemman kansallisen sääntelyn luomiseksi.

²⁹ Hallituksen esityksen laatimisohteet – opas hyvien esitysten kirjoittamiseen. Luettu versiota 30.8.2024.(pdf s. 16/43)

³⁰ Myös kansallisessa valmistelussa oikeusvertailu saatetaan tosin toteuttaa pintapuolisesti ja kuvailemalla oikeustilaa ilman niiden merkitystä on selitetty hallituksen esitykseen tai miksi juuri kyseinen maa on valikoinut vertailun kohteeksi. Merkityksen avaaminen olisi tärkeää kansallisessa lainvalmistelussa myös avoimuuden lisäämiseksi. Keskinen 2023, s. 15-16.

2 LUONTODIREKTIIVI KANSALLISENA VELVOITTEENA

2.1 Luontodirektiivin tavoitteet

Luonnonsuojelua toteutetaan Euroopan unionin tasolla pääasiassa luontodirektiivin (92/43/EY) ja lintudirektiivin (2009/147/EY) sekä ns. CITES-asetuksen ja ympäristövastuudirektiivin (2004/35/EY) avulla. EU:n luonnonsuojeluoikeus kattaa käytännössä kaikki luonnonsuojeluoikeuden keskeiset osa-alueet mukaan lukien elinympäristöjen ja lajien suojelun sekä suojeltujen lajien kaupan.³¹ Luonto- ja lintudirektiivien nojalla perustetun Natura2000 -suojelualueverkoston avulla jäsenvaltiot suojelevat niitä luontotyyppejä sekä niitä lajeja ja niiden elinympäristöjä, jotka direktiiveissä on määritelty suojeltaviksi.³²

Toisin kuin lintudirektiivissä, velvoite pitää yllä lajien suotuisan suojelun tasoa ei koske koko biologisen monimuotoisuuden kirjoa. Tällaista tavoitetta on pidettävänä epäilemättä liian vaativana.³³ Säännellyt suojelutoimenpiteet kohdistuvat valikoituihin direktiivin liitteissä yksilöityihin eläin- ja kasvilajeihin, jotka ovat unionin intressin kohteena. Unionin intressin kohteena olevat lajit eli luontodirektiivin 1 artiklan g-alakohdan Yhteisön tärkeänä pitämät lajit ovat uhanalaisia, vaarassa uhanalaistua, harvinaisia tai muutoin paikallisia erityishuomiota vaativia.

Direktiivissä sanalla ”Yhteisö” viitataan nykyisellään Euroopan unioniin, joka on tullut voimaan vasta Maastrichtin sopimuksella 1.11.1993 direktiivin säätämisen jälkeen.³⁴ Nämä Yhteisön tärkeänä pitämät lajit ovat lueteltuna luontodirektiivin liitteissä. Kun laji on mainittu jossain luontodirektiivin liitteistä II ja/tai liitteessä IV tai V, kyseinen eläin- tai kasvilaji on yksiselitteisesti unionin intressin kohteena.

Luontodirektiivin 2 artiklan mukaan direktiivin ensisijaisena tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä ottaen huomioon taloudelliset, sosiaaliset, sivistykselliset ja alueelliset vaatimukset. Lisäksi direktiivi edistää yleistä kestävä kehityksen tavoitetta. Direktiivin tavoitteista voidaan hahmottaa kaksi selkeää päämäärää. Ensimmäisenä päämääränä luonnon monimuotoisuus³⁵, joka tunnetaan luonnontieteellisessä kirjallisuudessa useammin

³¹ Ks. esimerkiksi Suvanto – Similä 2011 luonnehtineet EU:n luonnonsuojeluoikeuden yleisiä oppeja, s. 42-43.

³² HE 76/2022 vp, s. 35.

³³ de Sadeleer 2002, s. 219.

³⁴ Euroopan unioni (https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1990-99_fi) (luettu 7.9.2024).

³⁵ Käsitteitä *luonnon monimuotoisuus* ja *biodiversiteetti* käytetty lainsäädännössä rinnakkain ks. esimerkiksi Euroopan komissio 20.5.2020 s. 1. Käsite *biodiversiteetti* tunnettu myös käsitteenä *biologinen monimuotoisuus* esimerkiksi Asetuksessa biologista monimuotoisuutta koskevan sopimuksen voimaansaattamisesta (Biodiversity Convention 5.6.1992 Rio de Janeiro).

käsitteenä biodiversiteetti eli ekologinen monimuotoisuus. Toiseksi päämääräksi voidaan lukea kestävä kehitys. Näitä tavoitteita edistetään jäsenvaltioissa paitsi direktiivin liitteissä määriteltujen lajien osalta, myös koko luonnon kirjavan lajiston ja luontotyyppien osalta. Yleinen luonnon monimuotoisuuden ja kestävä kehityksen päämäärä läpi leikkaa koko jäsenvaltiossa toteutettavan luonnonsuojelun. Se ei rajoitu vain Yhteisön tärkeänä pitämiin lajeihin ja näihin kohdistettuihin erityistoimiin ja -suojelutoimenpiteisiin.

Käsitteiden luonnon monimuotoisuus ja kestävä kehitys käyttöä hankaloittaa se, että luonnontieteellisestä kirjallisuudesta ei voida yksiselitteisesti hahmottaa näiden käsitteiden juridista sisältöä. Luonnon monimuotoisuus -käsite otettiin vasta 1990-luvulla yleisesti käyttöön luonnonsuojelussa. Se on nykyisin myös keskeinen Suomen kansallisen luonnonsuojelulainsäädännön tavoite.³⁶ Luontodirektiivissä luonnon monimuotoisuutta ei ole erikseen käsitteellisesti määritetty. Suomen kansallisen luonnonsuojelulain LSL 3§:n mukaan luonnon monimuotoisuudella tarkoitetaan manner-, meri- tai muuhun vesiperäiseen ekosysteemiin tai ekologiseen kokonaisuuteen kuuluvien elävien eliöiden vaihtelevuutta sekä lajien sisäistä ja lajien välistä sekä ekosysteemien monimuotoisuutta.

Luontodirektiivin mukaan Euroopan yhteisöjen neuvosto on katsonut, että luontotyypit huonevat jäsenvaltioiden alueilla ja yhä useampi laji on vakavasti uhanalainen. Silloinen Euroopan yhteisöjen neuvosto on katsonut, että uhanalaisiin elinympäristöihin ja lajeihin kohdistuvat uhat ovat rajat ylittäviä, jolloin suojelemiseksi on tarpeen toteuttaa toimenpiteitä nimenomaan Yhteisön tasolla.

Luonnon monimuotoisuuden edistäminen, tosiin sanoen biologisen monimuotoisuuden eli biodiversiteetin edistäminen, on nähty kunnianhimoisena tieteellisenä ulottuvuutena direktiivin sääntelytavoitteissa. Biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen on yksi lähestymistapa edistää maapallon kestävä kehityksen yleistä tavoitetta, ja direktiivin tekstissä näillä kahdella tavoitteella on selkeä yhteys.³⁷

Luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen ja kestävä kehitys käsitteiden käyttö ei ole neutraalia tai vailla seurauksia, vaikka nykyisin näitä käsitteitä käytetäänkin usein yleisinä hyveinä vailla niiden konkreettisen sisällön avaamista.³⁸ Luontodirektiivin tulisi edistää Rion 1992 biodiversiteettiä edistävän kansainvälisen sopimuksen tavoitteita biodiversiteetin säilyttämiseksi, johon kuuluu sopimusasiakirjan mukaan ”biologisen monimuotoisuuden eli luonnon

³⁶ Suvantola – Similä 2011, s. 16.

³⁷ Pinton 2001, s.330.

³⁸ Ks. esimerkiksi Pinton 2001, s. 329 avaa, kuinka käsitteet saavat myös konkreettisen sisällön.

monimuotoisuuden edistäminen, sen elementtien kestävä käyttö sekä geenivarojen käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukainen ja tasapuolinen jakaminen”.³⁹

Euroopan unioni on allekirjoittanut Biologisen monimuotoisuuden yleissopimuksen (78/1995) 13.6.1992 ratifioiden sen 21.12.1993. Unioni on päätöksellään 93/626/ETY artiklan1 mukaisesti hyväksynyt sopimuksen ja todennut ympäristönsuojelun olevan sen perustamissopimuksen mukainen tavoite. SEUT 21 artiklan mukaisesti Euroopan unioni määrittää ja toteuttaa yhteistä politiikkaa ja toimintaa sekä pyrkii saamaan pitkälle menevää yhteistyötä kaikilla kansainvälisten suhteiden aloilla tavoitteenaan osallistua kansainvälisten toimenpiteiden kehittämiseen myös luonnonvarojen kestävä hoidon ylläpitämiseksi ja parantamiseksi sekä kestävä kehityksen varmistamiseksi.

Kestävä kehitys käsitteenä ei liity niin keskeisesti luonnonsuojelulliseen näkökulmaan kuin luonnon monimuotoisuutta turvaava biodiversiteetti. Kestävä kehityksen periaate saa ihmiskeskeisen vivahteen, sillä siinä korostuu tulevien sukupolvien näkökulma.⁴⁰ Ankarasti arvioituna kestävä kehityksen periaate ei ole lainkaan ympäristöeettinen, sillä se ei sellaisenaan perustu luonnon kunnioitukseen tai pidä luontoa itseisarvona.⁴¹ Biodiversiteetti eli luonnon monimuotoisuus puolestaan liittyy vahvasti EU:n luonnonsuojelullisiin pyrkimyksiin. Lajien suojelun kannalta, mikäli kestävä kehitys käsitteenä pohjaa ihmiskunnan tarpeiden tyydyttämiseen, lajien suojelu tulisi ulottaa vain lajeihin, jotka hyödyttävät ihmistä ja siinä määrin kuin se on välttämätöntä ihmistarpeiden tyydyttämiseksi. Tämä näkökanta ei kuitenkaan ohjaa lajien suojelua, sillä luonnon monimuotoisuuden edistäminen kestävä kehityksen ohella ohjaa ajattelun luontoon myös itseisarvona, jonka monimuotoisuus on itsessään unionin intressissä.

Sellaisten kansainvälisten ympäristösopimusten soveltaminen ja täytäntöönpano, joihin Euroopan unioni on liittynyt antamatta asetusta tai direktiiviä sen määräysten täytäntöönpanemiseksi unionin oikeuteen ei tapahdu unionin oikeuden tasolla. Komission tehtävänä ei ole varmistaa, että kansainvälisten sopimusten määräyksiä sovelletaan artiklan 211 EC mukaisesti (nyk. SEUT 211 artikla).⁴² Euroopan unioni voi itsenäisenä osapuolena liittyä osaksi kansainvälisiä velvoitteita, mutta sen velvoittavuus jäsenmaille riippuu velvoitteen luonteesta sekä implementoinnista osaksi EU:n oikeusjärjestelmää.

SEUT 211 artiklan mukaan Euroopan unioni ja jäsenvaltiot tekevät kukin toimivaltaansa kuuluvaa yhteistyötä kolmansien maiden ja toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa.

³⁹ Pinton 2001, s. 331.

⁴⁰ Määttä 2003, s. 108.

⁴¹ Eriksson 1999, s. 103.

⁴² Krämer 2007, s. 197.

Yhteistyö kolmansien osapuolien kanssa Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden osalta on eriytettyä. Jäsenvaltio voi ottaa vastattavakseen kansainvälisiä velvoitteita oman suvereniteettinsa nojalla.

Unioni voi tehdä sopimuksia kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa SEUT 218 artiklassa määritellyin menettelysäännöin SEUT 207 säännellyistä erityissäännöistä poikkeamatta. SEUT 216 kohdan 1 mukaan unioni voi tehdä tällaisia sopimuksia silloin, kun perustamissopimuksissa on asiaa koskeva määräys taikka kun sopimuksen tekeminen on välttämättömä jollain unionin politiikalle perussopimuksissa vahvistetun tavoitteen saavuttamiseksi tai sopimuksen tekemisestä säädetään oikeudellisesti sitovasti unionin säädöksessä tai sopimuksen tekeminen voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Kohdan 2 mukaan unionin sopimukset sitovat unionin toimielimiä sekä jäsenvaltioita. SEUT 218 mukaisesti jäsenvaltio voi kuitenkin hankkia unionin tuomioistuimelta lausunnon siitä, onko suunniteltu sopimus voimassa perussopimusten kanssa.

Biodiversiteettiä ja kestävä kehitystä palvelevat sekä ilmastonmuutoksen pysäyttämiseksi laaditut sopimukset ovat usein rajat ylittäviä. Koska komissio on katsonut luonnon monimuotoisuuden suojelemisen ja ennallistamisen ainoaksi tavaksi säilyttää elämän jatkuvuuden maapallolla, se on pyrkinyt kunnianhimoisiin muutoksiin ja katsonut tämän edellyttävän myös vastuunkantoa ja kansainvälistä yhteistyötä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa.⁴³ Myös perustamissopimuksissa mainitaan unionin tavoitteiksi korkeatasoinen ympäristön suojelu, ympäristön laadun parantaminen sekä kestävä kehityksen edistäminen (SEUT artikla 3, artikla 11). Sopimusten laatiminen kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa palvelee globaalien tavoitteiden osalta perustamissopimusten mukaisia tavoitteita.

Luontodirektiivi on osoitus tieteellisen ja poliittisen yhteisön yksimielisestä tarpeesta löytää yhteensopivuus maapallon luonnon resurssien säilyttämisen ja ihmiskuntien kehitystarpeiden välillä.⁴⁴ Toisaalta luonto voidaan edelleen katsoa ihmisen hyväksikäytön kohteeksi erityisesti, jos nojaututaan kestävä kehityksen periaatteeseen. Luonnonsuojeluoikeuteen kuten ympäristöoikeuteenkin liittyvät oikeudelliset ongelmat keskittyvät yhä pääosin luonnonresurssien oikeudenmukaiseen jakoon ja käyttöön.⁴⁵ Tämä asettaa suurpetokysymykset arvioitavaksi ihmisen yhteiselon kautta. Lajin elinvoimaisuus halutaan säilyttää, mutta tiedostetaan ihmisen tarve luonnonresurssien käyttäjänä ja hyödyntäjänä.

⁴³ Euroopan komissio 20.5.2020, s. 24-25.

⁴⁴ Pinton 2001, s. 330.

⁴⁵ Ks. esimerkiksi Eriksson 1999, s. 103 katsoo kestävä kehityksen periaatteen ongelmalliseksi ympäristöetiikan kannalta, jolloin luonto katsotaan yhä edelleen ihmisen hyväksikäytön kohteeksi periaatteesta käsin.

Suojeltujen lajien kannanhoitoa tarkastellessa, arvioidaan sitä, millaisen sisällön luonnon monimuotoisuuden edistäminen ja kestävä kehitys saavat luontodirektiivin tavoitteena. Euroopan unionin oikeuden tulkintavaikutus ja yhdenmukaisen tulkinnan periaate pyrkivät antamaan kansallisen oikeuden erinäisille säännöksille yhteensopivan merkityssisällön tulkinnan kautta. Yhdenmukaisen tulkinnan periaatteen mukaisesti kansalliset tuomioistuimet tekevät toimivaltansa rajoissa kaiken mahdollisen taatakseen direktiivin täyden tehokkuuden sekä tarvittaessa muuttavat oikeuskäytäntöä, joka ei sovi yhteen direktiivin tavoitteiden kanssa.⁴⁶

Kun kansallisella sääntelyllä pyritään suojelemaan luonnon monimuotoisuutta ja kestävää kehitystä direktiivin asettaman tavoitteen mukaisesti, itse tavoitteet saavat sisältönsä myös unioni oikeudesta käsin. EU:n biodiversiteettistrategian kunnianhimoisena yleistavoitteena on, että kaikki maailman ekosysteemit ovat ennallistettuja, selviytymiskykyisiä ja asianmukaisesti suojeltuja eli sitoutuminen nettovoittoperiaatteeseen, jossa luontoa ei kuluteta enemmän kuin se tuottaa.⁴⁷ Komission biodiversiteettistrategiasta ilmenee, kuinka luonnonsuojelliset päämäärät on liitetty kestävän kehitykseen ihmiskunnan jatkumisen edellytyksiin tähtäävinä tavoitteina sekä muihin antroposentrisiin tavoitteisiin. Antroposentriset tavoitteet ilmenevät biodiversiteettistrategiassa korostamalla ihmisen riippuvuussuhdetta luontoon ja luonnon monimuotoisuuden sekä luonnon monimuotoisuuskriisin ja ilmastokriisin yhtymäkohtia ihmiskunnan suurimpina tulevinä uhkina.⁴⁸ Luonnon monimuotoisuuden pelastaminen on välttämätöntä ihmiskunnan edellytysten turvaamiseksi.

Jos tavoitteeksi asetetaan maailman ekosysteemien ennallistaminen, tämä tarkoittaa toimenpiteitasolla ennallistamisesta annetun lain (2022/869) 2 artiklan 3 kohdan mukaan toimia, joilla aktiivisesti ja passiivisesti tuetaan ekosysteemin elpymistä sen rakenteen ja toimintojen parantamiseksi. Lajien suojelun kannalta tämä tarkoittaa luontotyyppiesiintymien tilan saattamista hyväksi, palauttamalla suotuisa viiteala ja riittävät laadulliset ja määrälliset parannukset lajien elinympäristössä.⁴⁹ Aktiivisten toimenpiteiden korostaminen passiivisten rinnalla korostaa valitsevaa ihmisen vaikutusta luonnon tilaan, jossa hyvä luonnon tilan saavuttaminen saattaa vaatia toisinaan aktiivisia toimenpiteitä.

⁴⁶ Raitio – Tuominen 2020, s. 253.

⁴⁷ Euroopan komissio 20.5.2020, s. 3.

⁴⁸ European Commission: EU Biodiversity Strategy for 2030. 20.5.2020. 1. Biodiversity – the need for urgent action.

⁴⁹ Ennallistaminen käsitteenä ei ole yksiselitteinen. Jäsenvaltiot ovat hyväksyneet luonnon ennallistamista koskevan lain, jossa ennallistaminen määritellään tavoitteeksi palauttaa luonnon ja ekosysteemien hyvä taso. Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto 21.6.2024 (<https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/nature-restoration/>). Toisaalta toisinaan ennallistaminen on määritelty tätäkin kunnianhimoisemmin ihmisen muokkaman ympäristön palauttamisesta takaisin luonnontilaan. Suomen Metsäkeskus (<https://www.metsaanlehti.fi/kysy-asiantuntijalta/mita-ennallistamisella-tarkoitetaan.html>), (luettu 31.8.2024).

Olennaista on arvioida, pyritäänkö biodiversiteetin osalta ennallistamalla pääsemään luonnontilaan, jossa ihmisen vaikutus näkyy mahdollisimman vähän vai luonnontilaan, jossa lajien säilyvyys on hyvällä tasolla. Lain ennallistamisesta sekä EU:n biodiversiteettistrategian osalta tavoite liittyy ennen kaikkea luontokadon pysäyttämiseen. Myös luontodirektiivissä luontokadon pysäyttäminen voidaan tulkita tärkeimmäksi tavoitteeksi, sillä direktiivillä toteutettavat tavoitteet huomioivat lajien uhanalaistumisen sekä suotuisan suojelun tason kautta lajin pitkän aikavälin säilymisen.⁵⁰

2.2 Luontodirektiivin mukaisten lajien suojelun tavoitteet

Luontodirektiivissä periaatteellisella tasolla luonnehditut suojelutavoitteet saavat konkreettisen tason 1 artiklan käsitteen *suotuisan suojelun taso* kautta. Artiklan 2 kohdan 2 mukaan toteutuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan suotuisan suojelun tason säilyminen tai sen ennalleen saattaminen lueteltujen eläin- ja kasvilajien osalta. Yhteisön tärkeänä pitämät lajit on määriteltä direktiivin 1 artiklan g-kohdassa. Yhteisön tärkeänä pitämät lajit luetellaan tai ne voidaan luotella liitteessä II ja/tai liitteessä IV tai V. Luontodirektiivit (luonto- ja lintudirektiivi) ovat unionin luontoa ja sen monimuotoisuutta koskevan politiikan kulmakivi. Direktiiveillä tavoitellaan sitä, että jäsenvaltiot toimisivat yli poliittisten ja hallinnollisten rajojen yhteisen lainsäädäntökehyksen puitteissa. Yhteistyön tavoitteen on säilyttää uhanalaisimmat, vaarantuneimmat sekä arvokkaimmat lajit ja luontotyyppit.⁵¹

Suotuisan suojelun taso -käsitteen kautta pyritään vastaamaan tavoitteeseen selviytymiskykyisestä ekosysteemistä, jossa eläin- ja kasvilajien katoamista ei tapahdu. Luontodirektiivin 3 artiklalla perustetun Natura 2000 -verkoston avulla pyritään varmistamaan luontodirektiivin liitteessä lueteltujen uhanalaisten lajien suotuisan suojelun tason säilyminen ja ennallistaminen niiden luontaisilla levinneisyysalueilla. Kansallisesti Suomessa Natura 2000 -alueiden suojelu voidaan toteuttaa lainsäädännöllä taikka hallinnollisilla tai sopimusoikeudellisilla toimenpiteillä siten, että suojelun tulee olla pysyvää ja vastata suojeltujen luontotyyppien ja lajien ekologisia vaatimuksia.⁵² Suomessa on tällä hetkellä 1857 Natura 2000 -verkostoon kuuluvaa aluetta. Näiden yhteispinta-ala on noin viisi miljoonaa hehtaaria.⁵³

⁵⁰ Luontodirektiivin mukaan uhanalaiset elinympäristöt ja lajit ovat paisti osa yhteisön luonnon perintöä, myös niihin kohdistuvat uhat ovat usein maiden rajat ylittäviä. Tällöin elinympäristöjen ja lajien suojeleminen on nähty tarpeelliseksi toteuttaa toimenpitein nimenomaan unionin tasolla.

⁵¹ Euroopan komissio (12.10.2022) on antamassaan ohjeasiakirjassa arvioinut kuvatulla tavalla luontodirektiivin asemaa ja tehtävää unionin alueella luonnonmonimuotoisuuden edistämiseksi. Ohjeasiakirja on annettu muun muassa viranomaisille sekä luontodirektiivin täytäntöönpanosta vastaaville, s. 3.

⁵² HE 76/2022 vp, s. 35.

⁵³ Similä – Raunio – Hildén – Anttila 2010, s. 26.

Koska suotuisan suojelun tason säilyttäminen ei ole yksinään riittävä syy luontodirektiivin lajien suojelua koskevasta sääntelystä poikkeamiseen artiklan 16 perusteella, lajien erityisellä suojelulla täytyy olla muitakin tavoitteita kuin suotuisan suojelun tason ylläpito. Luontodirektiivin lajien suojelua koskevia toimenpiteitä sovelletaankin riippumatta siitä, onko laji saavuttanut suotuisan suojelun tason.⁵⁴ Luontodirektiivin tavoitteena on sen johdanto-osan mukaisesti paitsi ympäristön laadun säilyttäminen ja suojelu, myös sen parantaminen. Jäsenvaltiot eivät voi tyytyä suotuisan suojelutason ylläpitoon, vaan direktiivissä on katsottu kunnianhimoiseksi tavoitteeksi parantaa ympäristön laatua. Tästä päätellen liitteiden mukaisten lajien olemassaololla on katsottu olevan ympäristön laatua parantava vaikutus.

Kaikkien jäsenvaltion suurpetoihin kohdistuvien toimenpiteiden tulisi tähdätä lajien suojeluun ja säilyttämiseen. Kun poikkeuslupapäätöksiä liitteessä mainittujen eläinlajien kaatoluviksi perustellaan, suotuisan suojelun taso tulisi turvata aina poikkeusluvan perusteesta huolimatta. Lajien erityisluontoisuutta korostaa se, että luontodirektiivin 16 artiklan mukaan suojelusäännöksistä poikkeamista esimerkiksi kansanterveydellisistä tai yleistä turvallisuutta koskevista syistä ei ole mahdollista toteuttaa ilman, että samalla säilytetään lajin suotuisa suojelutaso.

Lajin suotuisan suojelun tason säilyttäminen on edellä mainituin perustein jäsenvaltiota velvoittavin luontodirektiivin tavoite. Koska käsite on luontodirektiivin kannalta näinkin olennainen, sitä käsitellään hyvin tiivistetysti seuraavassa alaluvussa.

2.3 Suotuisan suojelun taso

Luontodirektiivin 1 artiklan e-kohdan mukaan luontotyyppin suojelun taso katsotaan suotuisaksi, jos sen luontainen levinneisyys sekä alueet, joilla sitä esiintyy ovat vakaita tai laajenemassa. Lisäksi erityinen rakenne ja erityiset toiminnot, jotka ovat tarpeen sen säilyttämiseksi pitkällä aikavälillä, ovat olemassa ja säilyvät todennäköisesti ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa. Myös alueelle luonteenomaisten lajien suojelun taso on oltava suotuisa 1 artiklan i-kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Suotuisa suojelutaso -käsitteen arviointi oikeudellisena käsitteenä edellyttää biologista tutkimusta. Ekologisena tavoitteena on kyse joustaviin kriteereihin perustuvasta arvioinnista, joka perustuu tarkkaan, monipuoliseen ja pitkäaikaiseen prosessiin.⁵⁵ Vaikka suotuisa suojelutaso on

⁵⁴ Suotuisan suojelutason turvaamiseksi toteutettavien toimien lisäksi komission antamassa ohjeasiakirjassa viitataan ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin. Tällaisiksi mainitaan esimerkiksi salametsästyksen torjunta, karjan suojelu ja viestintä Italian Alpeilla LIFE WolfAlps -hankkeessa (2013-2018). Euroopan komissio (12.10.2022), s. 5-6. Myös kannanhoidollista metsästystä on kansallisesti puolustettu direktiivin mukaisena toimenpiteenä sekä suotuisan suojelutason ylläpitäjänä osana salametsästyksen torjuntaa ks. esimerkiksi C-674-17 kohta 19.

⁵⁵ Kallio 2001, s. 21-22.

ennen kaikkea juridinen termi, sen soveltaminen vaatii luonnontieteellistä hyvinkin teknisluontoista arviointia. Viime kädessä suotuisan suojelutason määrittelyssä palataan muiden tieteidenalojen kuin oikeustieteen kautta hankittuun tietoon siitä, millaisella lajin esiintyvyydellä voidaan taata lajin selviytyminen pitkällä aikavälillä luontodirektiivissä tarkoitetulla tavalla. Suotuisan suojelun taso on määritelty luonnontieteellisin termein. Periaatteen soveltaminen on käytännössä turvattu oikeudellisin mekanismein sekä molempia näitä elementtejä säännellään osin poliittisesti, sillä tämä on asetettu luonnonsuojelulain tavoitteeksi.⁵⁶

Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 10.9.2012/2373 vahvistanut Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisun 02.03.2012 12/0237/5 koskien luontodirektiivin 16 artiklan mukaista poikkeusta. Helsingin hallinto-oikeus katsoi, että edellytykset luonnonsuojelulain 49§:n mukaiselle poikkeukselle eivät täyttyneet, sillä poikkeus haittaisi vuollejokisimpukan suotuisan suojelun tason säilyttämistä sen luontaisella levinneisyysalueella.

Vuollejokisimpukkaa koskevassa poikkeuslupapäätöksessä korostuu periaatteena se, että yksittäisillä poikkeuksilla ei saada hiljalleen heikentää lajin elinkykyä. Hallinto-oikeus otti päätöksessään huomioon sen, että hankkeesta aiheutuvat veden virtaaman muutokset sekä veden samentuminen ja sedimentoituminen saattaisivat heikentää lajin suojelutasoa tulevaisuudessa.⁵⁷ Varovaisuusperiaate puoltaa myös tätä tulkintaa. Varovaisuusperiaate ilmentää lupajärjestelmissä ”harmaan vyöhykkeen” eli epävarmuuden tulkitsemista ympäristön hyväksi. Lupaa ei saa myöntää, jos luvan hakija ei kykene vakuuttavasti sulkemaan pois kiellettyjen seurausten riskiä.⁵⁸ Kielteisten seuraamusten lajeille otetaan lain mukaan lupaharkinnassa huomioon ilman perusteltua riskiä tai epäilyjä sellaisille. LSL 7§:n mukainen varovaisuusperiaate määrää ottamaan päätöksenteossa huomioon luonnon monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhan, vaikka siitä ei olisi olemassa vahvistettua tieteellistä tietoa.

2.4 Implementointi osaksi Suomen oikeusjärjestystä

Luonnonsuojelulain (9/2023) kokonaisuudistuksen tavoitteena oli vuoden 1923 luonnonsuojelulain korvaaminen. Uudistuksen keskeisenä päämääränä oli luonto- ja lintudirektiivien täytäntöönpano muilta osin kuin metsästyslaissa säänneltyjen eläinlajien osalta. Lisäksi tavoitteena oli 1923 muotoisen lain suppean keinovalikoiman monipuolistaminen.⁵⁹ Viime kerran luonnonsuojelulakia on muutettu 2023 muutoksin tarpeesta uudistaa lakia, sillä luonnon

⁵⁶ Kallio 2001, s. 21.

⁵⁷ Ks. esimerkiksi Vaara (Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XI 2018) on analysoinut hallinto-oikeuden punnintaa poikkeuslupapäätöksen välittömistä sekä vaihteittain aiheutuvista seurauksista s. 238.

⁵⁸ Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2013, Yleiset ympäristöperiaatteet – Varovaisuusperiaate – Lupajärjestelmät.

⁵⁹ HE 79/1996 vp, s. 1.

monimuotoisuuden heikentymistä ei olla saatu pysäytettyä sekä lajien uhanalaisuudesta ja ilmastomuutoksesta saadun uuden tiedon valossa muutokset nähtiin tarpeellisiksi.⁶⁰

EU-jäsenyyden myötä aiheutuneet velvoitteet, erityisesti luonto- ja lintudirektiivin implementoimiseksi, aiheuttivat paineen luonnonsuojelulain kokonaisuudistukselle. Kokonaisuudistus saatiin päätökseen uuden luonnonsuojelulain myötä 1996. Koska direktiivien eikä muukaan Euroopan yhteisön sääntely ulottunut maankäyttö- ja maanomistuskysymyksiin, direktiivien toteuttamistapa ei ollut yksiselitteinen. Jäsenvaltiot pystyivät hyvin väljästi valitsemaan keinot, jolla hallinnollisesti ja säädösteknisesti direktiivit implementoidaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä.⁶¹

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeuskäytäntöä ei välttämättä edellytä sitä, että säännökset olisivat samanmuotoisia tai sanasta sanaan toistettavissa kansallisessa säädöksessä. Yleinen oikeustila voi olla riittävä, jos direktiivi on kokonaisuudessaan selkeästi ja täsmällisesti täytäntöön pantu.⁶² Kansallisilla täytäntöönpanotoimilla tulisi taata direktiivin täydellinen soveltaminen siten, että valikoiva soveltaminen direktiivin säännöksistä tai poikkeusten tahi lisäedellytysten lisääminen ei ole mahdollista esimerkiksi siten, että sääntely toteutetaan pelkästään hallintokäytännön kautta.⁶³ Hallinnollisena viranomaisena Suomen riistakeskuksen on perustettava sekä toimivaltansa että tekemänsä päätöksen kansallisen lain säännöksiin. Riistakeskuksen tehtävänä ei ole siten direktiivien horisontaalinen vaikutus huomioon ottaen tulkita itse direktiiviä, vaan kansallisia säännöksiä, joihin direktiivi on asianmukaisesti tavoitteiltaan ja tulokseltaan implementoitu.

Tuoreimman luonnonsuojelulain muuttamisen yhteydessä lain esitöissä todetaan valmisteluvaiheessa harkitun myös Ruotsin ympäristökaaren kaltaisen ympäristösääntelyn kokonaisuudistusta sekä puitelain kaltaista erillistä biodiversiteettilakia. Luonnonsuojelulakia koskeva kokonaisuudistus olisi saattanut vahvistaa luonnon monimuotoisuuden läpileikkaavaa huomioimista kaikessa yhteiskunnallisessa toiminnassa. Tähän lainsäädäntöratkaisuun ei kuitenkaan päädytty, sillä kokonaisuudistus olisi vaatinut huomattavan laajaa yhteiskunnallista keskustelua

⁶⁰ HE 76/2022 vp, s. 1

⁶¹ Oksanen 2003, s. 54.

⁶² Ks. direktiivien implementoinneista esimerkiksi asiassa C-6/04 komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta kohta 21, asiassa 363/85 komissio v. Italia kohta 7 ja asiassa C-361/88 komissio v. Saksa kohta 15.

⁶³ Ks. esimerkiksi asiassa ECLI:EU:C:2003:95 Luxemburg ei ollut implementoinut luontodirektiiviä asianmukaisesti, kun se toteutti sitä vain hallintokäytäntönsä kautta estämällä lupaharkintaprosessilla tietynlaisten direktiivin vastaisten lupien myöntämisen.

ympäristölainsäädännön tavoitteista ja lähtökohdista sekä nykyinen luonnonsuojelulaki arvioitiin suhteellisen hyvin toimivaksi.⁶⁴

EU-oikeuden implementaatiovaje on havaittu oikeuskirjallisuudessa luontodirektiivin osalta. Erityisesti luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan heikentämiskiellon täytäntöönpanossa on havaittu kansallisessa lainsäädännössä puutteita.⁶⁵ Jäsenvaltioiden tulisi direktiivin kohdan mukaan toteuttaa toimenpiteitä erityisten suojelutoimien alueilla luontotyyppien ja lajien heikentymisen sekä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi. Nämä erityisen suojelun alueet kuuluvat direktiivillä perustettuun Natura 2000-verkostoon.

Viimeisin luonnonsuojelulain kokonaisuudistus 1996 pyrki vastaamaan silloisen Euroopan yhteisön luonnonsuojelulainsäädännön vaatimuksiin sekä muihin kansainvälisiin sitoumuksiin. Lakia on tämän jälkeen muutettu kymmenkunta kertaa.⁶⁶ Kansallisen lainsäädännön vastaaminen kansainvälisten sitoumusten mukanaan tuomiin velvoitteisiin vaatii jatkuvaa arviointia. Vaikka luontodirektiiviä on muutettu viimeksi vuonna 2013, Euroopan unionin tuomioistuin tuottaa jatkuvasti uutta oikeuskäytäntöä direktiivin tulkinnasta. Tämä on havaittu myös jäljempänä käsitellyn mukaan radikaalilla koko oikeustilan jäsenvaltiossa muuttavalla tavalla.

Luonnonsuojelulaki asettaa tavoitteet, joihin pääseminen tapahtuu osana poliittista päätöksentekoa. Hallitus toteuttaa strategista poliittista tavoitteidenasettelua osana hallitusohjelmaa.⁶⁷ Asianmukaisten toimivaltarajojen puitteissa tapahtuva lainvalmistelu edellyttää poliittisia valintoja, joiden lopputulokset käyvät ilmi säännöksistä. Oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota siihen, että normiteksteiksi annettujen ehdotuksien tavoitteet ja keinot eivät aina kohtaa. Olisi kuitenkin, että vältetään tavoitteita, joiden toteuttamiseksi ei ole realistisia keinoja.⁶⁸

Poliittisella ohjauksella voidaan olennaisilta osin vaikuttaa luonnonsuojelua koskevan lainsäädännön toteuttamiseen. Euroopan unionin oikeusjärjestelmän ylikansallisuus velvoittaa jäsenvaltiot noudattamaan järjestön puitteissa tehtyjä päätöksiä, mikä puolestaan asettaa tuomarille velvoitteen hallita kansainvälistä oikeutta riittävässä määrin.⁶⁹ Koska kansallinen oikeusjärjestelmä sekä kansainvälinen oikeusjärjestelmä ovat toisistaan erilliset normihierarkkiset järjestelmät, kansallisen lainsäädäntöprosessin saattaa läpäistä sellaisia normeja, jotka eivät vastaa

⁶⁴ HE 76/2022 vp, s. 103.

⁶⁵ Ks. esimerkiksi Suvantola – Simula 2011, s. 357-360.

⁶⁶ Suvantola – Simula 2011, s. 24-25.

⁶⁷ Ks. esimerkiksi susien kaatolupia koskien hallitusohjelmaan kirjatut tavoitteet havainnollistavat hyvin lainvalmistelun poliittista ohjausta Valtioneuvosto 2023:58, s. 132

⁶⁸ Valtioneuvoston kanslia 8/2006, s. 77.

⁶⁹ Hakapää 2010, s. 23.

Suomea velvoittavaa kansainvälistä oikeusnormia. Toisaalta tällöin PL 106§:n etusijasäännöt estävät lainkäytössä tällaisen normihierarkkisesti ylempänä olevan normin soveltamisen.

Pl 106§:n mukaan, jos tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen on ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2021:42 todennut perustuslain esitöihin vedoten, että ristiriidan perustuslain kanssa tulee olla ilmeinen, eli selvä ja riidaton eikä esimerkiksi oikeudellisena kysymyksenä tulkinnanvarainen.⁷⁰ Perustuslain ja Euroopan unioni lain vastaisessa ristiriidassa EU-oikeuden kansallisen oikeuden ylittävään etusijaan on suhtauduttu myös kriittisesti oikeuskirjallisuudessa.⁷¹ Joka tapauksessa Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on tunnustettu perustuslain 1 §:n valtiosäännössä yhdessä muun muassa ihmisoikeuksien turvaamisen kanssa.

Kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia lainvalmistelun laadusta ministeriössä. Lainvalmistelun laatutaso onkin huomioitu myös EU:n piirissä tehdyssä työssä säädösvalmistelun parantamiseksi.⁷² Kun huomioidaan kansainvälisen oikeuden normien määrä sekä tuomioistuimen resurssit, on perusteltua kytkeä Suomea koskevien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden asema huolellisesti jo lainvalmisteluprosessissa. Kun tarkastellaan kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistamista Suomessa, huolellinen lainvalmistelu edellyttää luontodirektiivin asianmukaista implementointia sekä ottaa huomioon myös direktiivin tulkintavaikutuksen.

Toisaalta EU-lainsäädännön vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön on vaikeaa arvioida, sillä EU:n ja Suomen oikeusjärjestystä ei ole nähty erillisinä, vaan kahtena erilaisiin lainsäädäntötekniikoihin perustuvana toisiinsa limittyneenä oikeusjärjestyksenä.⁷³ Jotta oikeusjärjestelmien limittyminen voisi tapahtua aukottomasti ja koherentisti, tämä vaatii lainsäätäjältä kunnianhimoista EU-oikeuden tuntemusta. Toisaalta tämä vaatimus on perustellumpaa esittää lainsäätäjälle kuin yksittäiselle lupaharkintaa tekevälle Suomen riistakeskuksen viranomaiselle.

2.5 Eläinlajien oikeussuoja ja ylikansallisuus

Luontodirektiivin sääntelyllä koskien lajien suojelua pyritään säännösten täytäntöönpanoon käyttäen lajikohtaista lähestymistapaa. Täytäntöönpanotoimia jäsenvaltioissa tulisi tarkastella suhteessa tavoitteeseen, kyseessä olevaan lajiin ja kuhunkin tapaukseen liittyviin

⁷⁰ Korkein oikeus viittaa ratkaisussa KKO 2021:42 perustuslain esitöihin HE 1/1998 vp, s. 162-164 ja PeVM 10/1998 vp, s. 31.

⁷¹ Ks. esimerkiksi Ojanen (Lakimies 7-8/2003 s. 1149-1168) s. 1158.

⁷² Valtioneuvoston kanslia 8/2006, s. 76.

⁷³ Valtioneuvoston kanslia 8/2006, s. 100.

olosuhteisiin.⁷⁴ Tämän on todettu antavan jäsenvaltioille mahdollisuuden toteuttaa direktiivin täytäntöönpano joustavuuden ja suhteellisuuden periaatteen kautta niin, että jäsenvaltion viranomaisille annetaan liikkumavaraa mukauttaa täytäntöönpanotapojaan vallitseviin olosuhteisiin.⁷⁵

Täytäntöönpanotoimissa tulee ottaa huomioon, että riippumatta valitusta lähestymistavasta direktiivin säännösten täytäntöönpanoon, sen on oltava direktiivin yleisen tavoitteen mukainen.⁷⁶ Kestävää kehitystä ja luonnon monimuotoisuutta edistävät päämäärät ovatkin perustellusti tarkoituksenmukaista pyrkiä saavuttamaan ylikansallisin lainsäädäntöinstrumentein.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi 9.4.2024 ratkaisun no. 39371/20 (Case Duarte Agostinho and others against Portugal and 32 others). Tapauksessa kuusi portugalilaista nuorta väittivät, että Portugali ja 31 muuta Euroopan valtiota eivät ole tehneet tarpeeksi suojellakseen heitä ilmastonmuutoksen vaikutuksilta heidän elinaikanaan. Kantajat vetosivat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan oikeuteen elämään sekä 8 artiklan oikeuteen yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamisesta. Tapauksessa ilmenee hyvin EIT:n toteama oikeudellinen ongelma laajentaa valtion oikeudellinen toimivalta valtion alueen ulkopuolelle.⁷⁷ Ympäristö- ja luonnon-suojeluoikeuden kysymykset ovat usein valtion rajat ylittäviä, erityisesti kun puhutaan haasteista suojelutoimien toteuttamiseksi. Ratkaisut näihin haasteisiin ovatkin usein ylikansallisia.

Myös ratkaisusta Duarte Agostinho ym. v. Portugali ym. ilmenee, kuinka vaatimus ilmastotoimista on osoitettava alueen lainkäyttäjälle. Kansallinen suvereniteetti haastaa globalisoituvassa maailmassa aktualisoituvat ylikansalliset ongelmat. Nämä haasteet on havaittu myös unionissa, johon on lajien suojelun kautta pyritty vastaamaan luontodirektiivien avulla.⁷⁸ Jokainen jäsenvaltio pystyy siten antamaan oikeussuojaa vain sen alueen lajeille. Luontodirektiivi asettaa samat suojelulliset tavoitteet kaikille valtioille unionin alueella, sillä ymmärrettävästi lajit eivät tunnista jäsenvaltioiden rajoja. Unionin oikeuden yhdenmukaisen tulkinnan vaikutus korostuu päämäärien saavuttamisessa, sillä ilman kaikkien jäsenvaltioiden sitoumusta, tavoitellut päämäärät kestävästä kehityksestä ja luonnon monimuotoisuudesta voidaan tehdä tyhjiksi. Tavoitellut päämäärät voidaan tehdä tyhjäksi esimerkiksi poikkeamalla perusteetta

⁷⁴ Komissio 12.10.2021, s. 6.

⁷⁵ Komissio 12.10.2021, s. 7.

⁷⁶ Komissio 12.10.2023, s. 7.

⁷⁷ EIT viittaa käsitteeseen *extraterritorial jurisdiction* siihen, että valittajilla sijaitsevat alueella, jossa Portugalilla on lainkäyttövalta. Tällöin se jättää tutkimatta valitukset koskien valtioita, joiden lainkäyttövallan alisia valittajat eivät ole (kohta 216).

⁷⁸ Niin luontodirektiivissä kuin lintudirektiivissäkin viitataan lajeihin kohdistuvien uhkien olevan usein maiden rajat ylittäviä (ks. direktiivien johtato-osat).

suojelusäännöksistä. Seuraavassa alaluvussa pyritään muodostamaan yhdenmukaisia tulkinta-periaatteita luontodirektiivin poikkeuslupamenettelylle.

2.6 Mahdollisuudet sääntelystä poikkeamiselle

Luontodirektiivin 16 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat poiketa luontodirektiivin 12, 13 ja 14 artiklan sekä 15 artiklan a ja b alakohdan säännöksistä. Poikkeaminen on mahdollista vain, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien suotuisan suojelun tason säilyttämistä. Lisäksi poikkeamiselle tulee olla jokin 16 artiklan kohdan 1 alakohdissa a-e luetelluista perusteista. Jäsenvaltioiden tulee myös toimittaa komissiolle kahden vuoden välein kertomus jäsenvaltion täytäntöönpanemista poikkeuksista.

Poikkeukselle ei siis yksinään riitä, että muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole tai että poikkeus ei haittaa suotuisan suojelun tasoa. Poikkeuksen tekemiselle vaaditaan myös hyväksyttävä peruste. Nämä perusteet on lueteltu tyhjentävästi 16 artiklassa: a) luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi tai b) erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi, jotka koskevat viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalataloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta tai 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 tai d) näiden lajien tutkimus- ja koulutus-, uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamistarkoituksessa ja näiden tarkoitusten kannalta tarvittavien lisääntymistoimenpiteiden vuoksi, mukaan lukien kasvien keinotekoinen lisääminen taikka e) salliakseen tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa.

Vaikka direktiivin poikkeamisluvan hyväksyttävät perusteet on lueteltu tyhjentävästi itse direktiivissä, alakohdan e käyttö on hyvinkin tulkinnanvaraista. Toisin kuin muissa alakohdissa, e-alakohdassa ei yksilöidä tavoitetta, johon tätä poikkeusta pyydetessä on pyrittävä. Poikkeusluvan hakijan on itse kyettävä luonnehtimaan tavoite, jolla myönnettävällä poikkeusluvalla pyritään.

E-alakohdan käytölle voidaan asettaa joitakin reunaehtoja. Ensinnäkin tavoite on poikkeuslupaa hakiessa ilmoitettava sekä se on kyettävä perustelemaan kattavasti. Toiseksi tavoitteen on oltava eri kuin alakohdissa a-d mainitut. Lopuksi tavoitteen on oltava direktiivin yleisten tavoitteiden mukainen.⁷⁹ E-alakohdan hyväksyttävän perusteen käyttö on erityisen

⁷⁹ Euroopan komissio 12.10.2022, s. 12.

tulkinnanvaraista suhteessa muiden hyväksyttävien perusteiden arviointiin. Kannanhoidollinen metsästys voisi sananmuodon mukaisesti tulkinnallisesti sisältyä a-d alakohdista niin alakohdien a, b ja c määritelmään. Kannanhoidollisella metsästyksellä voidaan turvata esimerkiksi toisten erityistä suojelua vaativien lajien menestymismahdollisuuksia, petojen aiheuttamien vahinkojen ehkäisyä sekä kansalaisten turvallisuutta. Nykyisellä suurpetotilanteella ei kuitenkaan ole pääasiassa pyritty kannanhoidollisen metsästyksen toteuttamiseen muutoin kuin e-alakohdan avoimesti perusteltavalla hyväksyttävällä syyllä.⁸⁰

Kuten EUT on oikeuskäytännössään todennut, direktiivin ehtojen muuttaminen tai lisäedellytysten tahi poikkeusten lisääminen, jota itse direktiivissä ei mainita, ei ole täydellistä direktiivin toimeenpanoa.⁸¹ Komissio on huomauttanut, että kaikki 16 artiklassa säädetty edellytykset suojelutoimenpiteistä poikkeamiselle on saatettava tinkimättömästi ja perusteellisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä valikoimatta vain joitakin säännöksiä.⁸² Tämä näkökanta koskee koko direktiivin toimeenpanoa. Kannanhoidollisen metsästyksen sallimisen osalta kulminoituu artiklan 16 suojelutoimien poikkeussäätelyn soveltamisalaan.

EUT on luontodirektiiviä koskevassa asiassa C-508/04 todennut, että 16 artiklan poikkeussäätöjä on tulkittava suppeasti. Jo itse artiklassa määritellään täsmällisesti ne kriteerit, joiden perusteella jäsenvaltiot voivat säätää poikkeuksia 12-15 artiklan mukaisista kielloista. Kansallisessa sääntelyssä on yksiselitteisesti määriteltävä kriteerit artiklassa 16 ilmaistujen poikkeussäätöjen mukaisesti, mitään tähän poikkeussäätelyyn lisäämättä tai mitään poistamatta 12-15 artiklan mukaisten suojelutoimenpiteiden osalta.

Asiassa C-6/04 EUT on todennut, että jäsenvaltio ei noudattanut luontodirektiivin mukaisia velvoitteita. Jäsenvaltio oli antanut luvan itsessään laillisiin toimenpiteisiin, joiden lopputuloksena oli suojeltujen lajien tappaminen ja niiden lisääntymis- ja levähdysalueiden heikentäminen tai hävittäminen. Sellaisen luvan antaminen, joka perustui toimen laillisuuteen, katsottiin luontodirektiivin hengen ja sen päämäärän sekä sen 16 artiklan sanamuodon vastaiseksi.

⁸⁰ Ks. Suomen riistakeskus esimerkiksi ilvestä 2019-1-000-15124 (24.10.2019) ja karhua 2020-1-000-17873-7 (10.7.2020) koskevissa lupapäätöksissä on hyväksynyt kannanhoidollisen metsästyksen vetoamalla luontodirektiivin e-alakohtaan. Huomionarvoista on, että vaikka EUT on antanut edellä mainittuja päätöksiä ennen kannanhoidollista metsästystä koskevan ennakkoratkaisun C-674/17, Riistakeskus on nähnyt tarpeelliseksi soveltaa sitä aluksi vain kollektiivisesti susiin hylkäämällä susia koskevat kannanhoidolliset poikkeusluvut eikä soveltaen sitä kaikkien suurpetojen kannanhoidollisiin lupiin ks. esimerkiksi 2021-1-000-23672-4 (29.12.2021 Varsinais-Suomi) sekä 2021-1-000-23666-9 (29.12.2021 Satakunta).

⁸¹ Ks. esimerkiksi asiassa ECLI:EU:C:2003:95, kohta 52.

⁸² Euroopan komissio 12.10.2021, s. 49.

Euroopan unionin tuomioistuimen antama ratkaisu C-674/17 on vaikuttanut merkittävästi Suomen kansallisen oikeusjärjestyksen suurpetojen poikkeuslupien tulkintaan.⁸³ Ratkaisussa tuomistuin katsoi, että suden tahallisen tappamisen kiellosta poikkeamiselle salametsästyksen torjuntaan tähtäävän kannanhoidollisen metsästyksen nojalla ei ole mahdollista luontodirektiivin 16 artiklan e-alakohdan perusteella, jos suotuisan suojelutason ja ”ei muuta tyydyttävää ratkaisua” -kriteeri eivät täyty sekä päämäärä ei ole selvin ja täsmällisin perusteluin ja täsmällisten tieteellisten tietojen perusteella osoitettavissa, että päämäärä kyetään saavuttamaan.⁸⁴

Suomessa on kansallisesti tulkittu, että tämä ennakkoratkaisu on kaventanut 16 artiklan poikkeussääntelyn käyttöalaa merkittävästi. Seuraavassa luvussa avataan sitä, kuinka Euroopan unionin oikeutta on tulkittu Suomen kansallisessa suurpetojen metsästyslupia koskevassa oikeuskäytännössä ja lainsäädännössä. Luvussa 5 analyysi laajentuu muiden EU:n jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien tulkintaan.

⁸³ Ennakkoratkaisuun on riistakeskuksen lupaharkinnassa ja sittemmin korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä viitattu useasta. Ks. esimerkiksi Suomen riistakeskuksen päätökset koskien susia 2021-1-000-23672-4 (29.12.2021) ja 2021-1-000-23666-9 (29.12.2021) sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut KHO 2023:99 ja KHO 2023:100.

⁸⁴ Ks. ratkaisuperuste C-674/17 kohta 81.

3 SUURPETOJEN METSÄSTYKSEN SÄÄNTELY

3.1 Lainsäädäntö ja sääntelyn taustaa

Metsästyslaki (28.6.1993/615) sääntelee metsästystä sekä rauhoittamattomien eläinten pyydystämistä ja tappamista sekä riistanhoitoa, riistaeläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamista sekä koiran pitämistä. Lakia sovelletaan soveltuvin osin myös luonnonsuojelulain nojalla rauhoitettujen nisäkkäiden pyydystämiseen ja tappamiseen. Eläinten hoidosta ja kohtelusta säädetään metsästyslain ohella eläinten hyvinvoinnista annetussa laissa (693/2023) sekä luonnonsuojelulaissa. Riistanhoitomaksuista sekä pyyntilupamaksuista säädetään puolestaan riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetussa laissa (616/1993).

Metsästyslain 2§:n mukaan metsästyksellä tarkoitetaan luonnonvaraisena olevan riistaeläimen pyydystämistä ja tappamista sekä saaliin ottamista metsästäjän haltuun. Metsästystä on myös metsästyslain 2§:n mukaisesti pyyntitarkoituksessa tapahtuva riistaeläimen houkutteleva etsiminen, kiertäminen, väijyminen, hätyyttäminen tai jäljittäminen, koiran tai muun pyyntiin harjoitetun eläimen käyttäminen riistaeläimen etsimiseen, ajamiseen tai jäljittämiseen sekä pyyntivälineen pitäminen pyyntipaikalla viritettynä pyyntikuntoon.

Metsästyksen määritelmän ja tekotapojen hahmottaminen on olennaista erityisesti suurpetojen metsästystä koskevissa tapauksissa, sillä intressit niiden metsästyksen voivat poiketa muusta riistataloudesta. Metsästys voidaan perinteisesti käsittää eläimen pyydystämisenä tappamalla se ihmisen hyötykäyttöön. Metsästyksen liittyikin usein myös taloudellinen intressi. Suurpetojen metsästyksessä intressi liittyy usein myös muihin seikkoihin kuin eläimen pyydystämiseen taloudellisin perustein.

Luontodirektiivin 16 artiklan poikkeuslupamenettely on kansallisesti saatettu voimaan metsästyslain 41 a §:ssä. Ennen tätä 18.2.2011/156 metsästyslain muutoksiin saakka luonto- ja lintudirektiivin mukaiset lajien rauhoituksesta poikkeamisen edellytykset säänneltiin metsästysasetuksessa Suomen liittyttyä Euroopan unionin jäseneksi. Lain esitöissä nähtiin tarpeelliseksi nostaa edellytykset metsästysasetuksesta saman sisältöisinä metsästyslakiin. Sama lainkohta on myös luontodirektiivin sanamuodon mukainen.⁸⁵

Suurpedot ja erityisesti sudet ovat edustaneet Suomessa aikojen saatossa ennen kaikkea vahinkoa ja vaaraa aiheuttavia riistaeläimiä. Tämä johti 1800-luvun loppuun mennessä Suomessa liki kyseisen eläinkannan sukupuuttoon erityisesti kotieläimille aiheutettujen vahinkojen takia.

⁸⁵ HE 237/2010 vp s. 17.

Sittemmin Suomen liittyttyä EU:n jäseneksi lajien asema muuttui olennaisesti, sillä suhteellisen vapaasti metsästettävistä lajeista tuli täysin rauhoitettuja.⁸⁶ Intressit suurpetojen tappamiselle ovat usein yhteiskunnallisia, eikä luontodirektiivin poikkeuslupamenettely mahdollistakaan suurpetojen metsästämistä taloudellisin perustein. Sitä, missä määrin salametsästyksellä pyritään lajien taloudelliseen hyödyntämiseen, ei ole vahvistettu tutkimuksin.

Suurpetopelko⁸⁷ voi olla merkittävänä syynä sille, miksi suurpedon metsästäminen nähdään tarpeelliseksi toimenpiteeksi. Suden ja karhun kohtaamisesta on tarjottu ohjeistusta esimerkiksi Metsähallituksen ylläpitämän suurpedot.fi -sivuston kautta. Tämä siitäkkin huolimatta, että samassa oppaassa mainitaan esimerkiksi suden tappaneen ihmisen viimeksi 1800-luvulla.⁸⁸ Tämä heijastaa yhteiskunnallista suurpetopelkoa, sillä on koettu tarpeelliseksi opastaa kansalaisia susien kohtaamistilanteita varten.

Petojen aiheuttamat vahingot voidaan nähdä suurpetopelon aiheuttajiksi. Samoin intressinä voi olla pyrkimys välttää potentiaalinen suurpetovahinko jo ennakkollisesti. Syynä kokemukseen suurpedoista vahingonaiheuttajina esimerkiksi riistataloudelle tai kotieläimille voi olla aikaisempi sattunut suurpetovahinko tai yleinen ennakkoluuloisuus suurpetojen aiheuttamia vahinkoja kohtaan. Ilmenneissä salametsästystapauksissa⁸⁹ myös laittoman metsästyksen sekä ylipäätään metsästyksen tarjoama jännityksen tunne on toiminut innoittajana suurpetojen metsästykselle.

Suurpetojen suojelua korostava ekosysteemilähestymistapa näkee suden arvon ekosysteemin toimintojen säilyttämisessä ravintoketjun huipulla.⁹⁰ Ekosysteemisen lähestymistavan kautta on helppo perustella suurpetojen suojelua erityisesti ennallistamistavoitteiden ja luonnon monimuotoisuuden näkökulmasta.

Metsästyslain 2 §:n metsästyksen määrittelyssä metsästyksen ymmärtäminen myös pyyntitaroituksessa tapahtuvana riistaeläimen houkuttelemisena, etsimisena, kieltämisenä, väijymisenä, hätyyttämisenä tai jäljittämisenä sekä eläimen käyttämisellä edellä mainittuihin toimiin tai pyyntivälineen pitämistä pyyntipaikalla viritettynä pyyntikuntoon on olennaista. Pelkästään

⁸⁶ Härkönen – Hiedanpää 2007, s. 64.

⁸⁷ Suurpetopelon määrittelyssä voidaan käyttää erilaisia barometrejä. Ks. esimerkiksi Luken teettämällä kyselytutkimuksilla *Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 56/2020 – Kansalaisten susisuhde. Luonnonvarakeskus. Helsinki 2020.*, s. 11–13, on mitattu väestön suurpetopelkoa väestöryhmittäin. Pelkoa on mitattu kyselytutkimuksen ”Kuinka paljon pelkää seuraavia asioita luonnossa liikkeessasi?” kohdistamalla kysymys joukkoon eri eläinlajeja. Kokemusta vastaajan pelosta eri eläinlajeja kohtaan on siten suhteutettu toisiinsa.

⁸⁸ Metsähallitus: Suden kohtaaminen. (<https://www.suurpedot.fi/suurpedot-ja-me/kohtaaminen/suden-kohtaaminen.html>), (luettu 6.9.2024) ja Karhun kohtaaminen (<https://www.suurpedot.fi/suurpedot-ja-me/kohtaaminen/karhun-kohtaaminen.html>), (luettu 6.9.2024).

⁸⁹ Ks. esimerkiksi Yle 5.3.2024 (päivitetty 5.3.2024), (<https://yle.fi/a/74-20077495>).

⁹⁰ Bergström 2009, Oikeus 2009 (38) s. 280-300, s. 296.

suden houkutteleva tai hätyyttävä on käsitteellisesti katsottuna metsästystä, jos tämä tapahtuu pyyntitarkoituksessa.

Luontodirektiivin 12 artiklan velvoite jäsenvaltioille on toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet luontodirektiivin liitteessä IV olevassa a kohdassa olevien lajien osalta. Osana suojelujärjestelmän käyttöönottamista on kiellettävä paitsi tahallinen lajien tappaminen ja pyydystäminen, myös lajien häiritseminen (erityisesti lisääntymis-, jälkeläistenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikana), munien hävittäminen ja ottaminen luonnosta sekä lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen. Luontodirektiivin 12 artiklan 2 kohta velvoittaa jäsenvaltioita myös kieltämään yksilöiden kaupallisen hyödyntämisen. Jäsenvaltioiden on 4 kohdan mukaisesti tarkkailtava lajien tahattoman tappamisen ja pyydystämisen vaikutusta sekä estettävä, että sillä ei ole merkittävää kielteistä vaikutusta lajiin.

Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a-b kohdat voidaan tekoavoinaan katsoa metsästyslain 2§:n mukaan metsästykseksi. Tosin luontodirektiivi ei sido lajin tahallista häiritsemistä pyyntitarkoitukseen. Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan alakohdat c-d on puolestaan kansallisesti määriteltä kielletyiksi toimenpiteiksi luonnonsuojelulaissa (70 § ja 78§). Tulee kuitenkin huomioida, että luonnonsuojelulain 8 luvun eliölajien suojelua koskevaa sääntelyä ei sovelleta metsästyslain riistaeläimiin, joihin kaikki Suomen suurpedot ilves, ahma, karhu ja susi kuuluvat. LSL 68§:n mukaan 78, 79 sekä 83§ soveltuvat myös karhuun, ilvekseen sekä suteen muualla kuin poronhoitoalueella. Nämä edellä mainitut lainkohdat ovatkin osana LSL sääntelyä suoraan luontodirektiivistä implementoitua sääntelyä.

3.2 Riistakeskuksen lupaharkinnasta

Suomen riistakeskus päättää metsästyslain 41§:n 1 momentin mukaan metsästyslain 41 a§:n säädetyin edellytyksin riistaeläinlajien pyydystämiseen tai tappamiseen liittyvistä poikkeusluvista, eli tässä tapauksessa käsitellyistä suurpetojen kannanhoidollisista poikkeusluvista. Metsästyslain 41§:n 4 momentin mukaisesti riistakeskuksen päätöksentekoon liittyvää harkintaa saattaa kuitenkin ohjata valtioneuvoston asetuksella annetut tarkemmat säännökset poikkeusluvan myöntämisestä. Valtioneuvosto voi asetuksella antaa tarkempia säännöksiä niin poikkeusluvan myöntämisessä noudatettavasta menettelystä, poikkeuslupa liitettävistä määräyksistä, poikkeusluvalla saadun saaliin ilmoittamisesta, poikkeusluvan ajallisesta kestosta sekä poikkeusluvan edellytysten arvioinnista.

Uusimmassa maa- ja metsätalousministeriön antamassa asetuksessa poikkeusluvalla sallittavasta suden metsästyksestä metsästysvuonna 2023-2024 maa- ja metsätalousministeriö ei ole lausunut poikkeuslupapäätösten perusteista kuin poikkeuslupien määrän osalta

poronhoitoalueen ulkopuolella.⁹¹ Myös julkaistussa tiedotteessa todetaan, että asetus mahdollistaa metsästyslupan myöntämisen kannanhoidollisin perustein tapauskohtaisten edellytysten täyttyessä hyväksyttävän päämäärän, muun tyydyttävän ratkaisun ja suotuisan suojelutason saavuttamisen osalta.⁹² Lainsäädäntövallan käyttäjä palauttaa lupaharkinnan Suomen riistakeskuksen arvioitavaksi, eikä tarjoa tarkempia säännöksiä lupaharkinnan tueksi.

Metsästyslaki mahdollistaisi asetuksella annettavan tarkemman sääntelyn Suomen riistakeskuksen toteuttaman lupaharkinnan tueksi. Tällaisiin ohjauskeinoihin ei kuitenkaan olla tukeututtu, vaan Suomen riistakeskus on jäänyt päätöksentekoprosessin osalta voimassa olevan kansallisen ja EU-oikeudellisen lainsäädännön sekä heikosti velvoittavana oikeuslähteenä oikeuskäytännön varaan. Valtioneuvoston olisi mahdollista kohdistaa vankempaa poikkeuslupien edellytysten arvioinnin sääntelyä hallintoviranomaisten käyttöön. Asetuksen sääntelyssä tulee myös huomioida PL 107§:n laki alemman asteisten säädösten soveltamisrajoitus, jolloin asetusta tai lakia alemman asteiden säädöksen säännöstä ei voida soveltaa, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

Tällä hetkellä Suomen riistakeskus on myöntynyt ja tukeutunut korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä ilmaistuun näkökohtaan siitä, että kannanhoidollinen metsästys ei sellaiseen voi olla luontodirektiivin mukainen hyväksyttävä päämäärä. Kannanhoidolla voidaan pyrkiä luontodirektiivin mukaiseen hyväksyttävään päämäärään, mutta se ei yksinään ole riittävä peruste poikkeusluvalle.⁹³ Ylempien tuomioistuimien enakkopäätösten oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaava merkitys tulee ottaa päätöksenteossa huomioon, mutta ne eivät tarjoa välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa.⁹⁴ Kannanhoidollisen metsästyksen hyväksyttävyydestä poikkeuslupan myöntämisen päämääränä korkein hallinto-oikeus viittaa toistuvasti ennakkoratkaisuun C-674/17.⁹⁵ Toisaalta kuten edellä todettua ennakkoratkaisussa ei nojauduta kuin siihen, että kannanhoidollinen metsästys salametsästyksen torjumisen perusteella tulisi pystyä perustelemaan ja näyttämään tieteellisesti toteen sen päämäärän saavutettavuus.

EU:n tuomioistuimen toimivalta antaa ennakkoratkaisuja unionin oikeuden tulkinnasta velvoittaa jäsenvaltioita siihen, että ennakkoratkaisu ohjaa sitovasti jäsenvaltioiden tuomioistuinten ja

⁹¹ Maa- ja metsätalousministeriö 7.12.2023, s. 1.

⁹² Maa- ja metsätalousministeriö 8.12.2023 (<https://mmm.fi/-/susiasetus-astui-tanaan-voimaan>).

⁹³ Ks. esimerkiksi ratkaisussa KHO 2022:48 ilveksen poikkeuslupahakemusta ei ollut tuettu selvin ja täsmällisin perustein kannanhoidon ollessa riittämätön peruste poikkeusluvalle silloinkin, kun poikkeuslupa ei olisi uhannut lajin suotuisan suojelun tasoa.

⁹⁴ HE 1/1998 vp, s. 76.

⁹⁵ Ks. KHO viittaa ennakkoratkaisuun C-674/17 KHO 2022:48 lisäksi muun muassa ratkaisussa KHO 2023:99 ja KHO 2023:100.

hallintoviranomaisten ratkaisukäytäntöä vastaavanlaisissa EU-oikeudellisissa kysymyksissä ja muissa vastaavanlaisissa asioissa. Ennakkoratkaisun antamisen jälkeen ratkaisussa omaksuttua tulkintaa tulee noudattaa kaikissa asioissa, jotka tulevat hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi riippumatta hallintoprosessin tai oikeussuhteen syntyminen ajankohdasta. Oikeusvarmuus ja oikeusvoima kuitenkin rajoittavat taannehtivaa soveltamista lainvoimaisiin hallintopäätöksiin.⁹⁶

EUT:n antaman ennakkoratkaisun C-647/17 jälkeen KHO on muuttanut ratkaisukäytäntöään radikaalisti luontodirektiivin tulkinnan osalta. Tulkintaohjeen anto on heijastunut KHO:n antamien ratkaisujen myötä myös Suomen riistakeskuksen lupaharkintaan. Lupaharkintaprosessissa onkin viitattu useiden lupapäätösten osalta sekä korkeimman hallinto-oikeuden EU:n ennakkoratkaisun jälkeen antamiin ratkaisuihin, että edellä mainittuun unionin tuomioistuimen antamaan ennakkoratkaisuun C-647/17 ja sen perusteluihin.⁹⁷

Koska direktiivi velvoittaa myös jäsenvaltion lainsäädäntövaltaa, kielteinen tulkinta kannanhoidollisesta suurpetojen metsästyksestä rajoittaa myös suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistavia lainsäädäntöhankkeita. Unionin oikeuden yhtenäisyyteen ja johdonmukaisuuteen pyritäessä unionin oikeuden ensisijaisuus saattaa puuttua jäsenvaltioiden suvereniteettiin. Suvereniteetin rajoittaminen saattaa koskea kaikkia valtiovallan kolmijaon mukaisia vallankäyttäjiä kansallisen lain soveltamisessa.

Monet keskeiset suojelutahot ovat haastaneet riistaviranomaiset hallinnollisessa päätöksenteossa sekä myös osallistumalla yhteiskunnalliseen keskusteluun.⁹⁸ Suojelutahot ovat osoittaneet epäluottamusta riistaviranomaisiin, erityisesti alueellisiin riistaviranomaisiin. Keskeisenä perusteena epäluottamukselle on se, että alueellinen riistanhoito on usein metsästäjien hallinnoimaa.⁹⁹ Epäluottamusta hallintoviranomaisiin voi lisätä nykyinen oikeustilan epäselvyys. Lainalaisuus ja lakisidonnaisuusperiaatteet sitovat hallinnollisen päätöksenteon lakiin. Kun oikeustila on epäselvä, viranomaisten ratkaisut ovat ennakoimattomia. Ratkaisut saattavat erilaisen etujärjestöjen näkökulmasta näyttäytyä epäjohdonmukaisina palasina keskellä sekavaa oikeustilaa. Tämä osaltaan saattaa herättää etujärjestöjen keskuudessa erinäisiä syytöksiä ja

⁹⁶ Mäenpää 2018, OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA – 8. Hallintotuomioistuimen päätöksenteko – Päätöksenteon oikeuslähteet – Ennakkoratkaisu EU-oikeuden tulkinnasta ja pätevyydestä.

⁹⁷ Ks. esimerkiksi Suomen Riistakeskuksen antamissa päätöksissä 2024-1-000-31785-9 (18.1.2024), s. 6 sekä 2023-1-000-31704-7 (5.1.2024).

⁹⁸ Esimerkiksi oikeuskäytäntöä merkittävästi ohjanneessa ratkaisussa C-674/17 (10.10.2019) Suomen pyytämässä ennakkoratkaisupyynnössä on ollut osapuolena paikallinen luonnonsuojeluyhdistys Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry. Suojelujärjestöt ovat myös osallistuneet keskusteluun lajien suojelusta sekä kannanhoidollisesta metsästyksestä ks. esimerkiksi SEY Suomen eläinsuojelu (28.1.2022), (<https://sey.fi/sey-vastustaa-suden-kannanhoidollista-metsastysta/>).

⁹⁹ Bisi – Kurki 2005, s. 137.

epäilyksiä siitä, että viranomaisten ratkaisut nojaavat tosiasiassa epäasiallisiin tai puolueellisiin perusteisiin.

Myös *Bisi* ja *Kurki* ovat pitäneet Euroopan komission suurpetopolitiikan valvontaa ongelmallisena. Valvontamenettelyn hallintojärjestelmää ohjaava toimintatapa nähdään uskottavuuden kannalta ongelmallisena.¹⁰⁰ Suomalaiset kokevat mahdollisuutensa vaikuttaa Euroopan unionin päätöksentekoon EU:ta koskevissa asioissa hyvin huonona,¹⁰¹ jolloin toteutettavan suurpetopolitiikan perusteleminen kansalaisille yksin unionin oikeuden avulla voi olla haastavaa. Jos vaikutusmahdollisuudet EU:ssa nähdään kansalaisten keskuudessa heikkoina, luottamus demokraattiseen päätöksentekojärjestelmään voi horjua. Myös luottamus viranomaistoimintaan voi olla horjuvaa varsinkin silloin, jos myös hallinnollinen päätöksenteko nojaa yksinään Euroopan unionin antamiin oikeudellisiin instrumentteihin. Luontodirektiivin tehokas ja yhdenmukainen implementoiminen jäsenvaltioissa selkeyttää oikeustilaa kansalaisten silmissä. Seuraavassa luvussa tarkastellaan sitä, kuinka Suomi on onnistunut implementoimaan luontodirektiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään.

3.3 Luontodirektiivin asianmukainen toimeenpano ja huomautukset

Luontodirektiivi asettaa jäsenvaltioille tavoitteet, jotka sen on otettava suurpetopolitiikassaan huomioon. Eri toteutustapoja kansalliselle sääntelylle tarkastellaan oikeusvertailevassa osiossa luvussa 5. Suomessa suurpetojen metsästyksen sääntelyn on vastattava luontodirektiivin asettamiin vaatimuksiin. Jos vastaavuus ei ole täydellistä, ristiriitatilanteissa Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuuden perusteella direktiivin vastainen normi on syrjäytettävä.¹⁰² Kansallista lainvalmistelua ja lainsäädäntöprosessia ohjaavat ylikansalliset normit, jotka viimeistään normien soveltamistilanteissa oikeuskäytännössä aktualisoituvat jopa asianmukaisesti säädetyn kansallisen normin ohittavasti. Asianmukaisella lainvalmistelulla voidaan välttää oikeudellisesti epäselviä tulkintatilanteita kansallisen ja kansainvälisen oikeusnormin samanaikaisesta soveltamisesta.

Uuden lain säätämisprosessi ei pääty lain vahvistamiseen, julkaisemiseen ja voimaantuloon. Uudesta lainsäädännöstä tiedottamisen ja kouluttamisen lisäksi uuden lainsäädännön

¹⁰⁰ Bisi – Kurki 2005, s. 139.

¹⁰¹ Kunnallisanalan Kehittämissäätiön KAKS teettämässä Ilmapuntari 2024 tutkimuksessa (<https://sey.fi/sey-vas-tustaa-suden-kannanhoidollista-metsastysta/>) vain 1 % vastaajista piti omia mahdollisuuksiaan vaikuttaa päätöksentekoon Euroopan unionin tasolla päätöksentekoon EU:ta koskevissa asioissa erittäin hyvänä. 5 % vastaajista piti mahdollisuuksiaan melko hyvänä, 17 % ei hyvänä eikä huonona, 27 % melko huonona ja 45 % erittäin huonona (5 EOS), s. 11.

¹⁰² Ensisijaisuuden periaate määrittää sen, kummasta oikeusjärjestyksestä peräisin olevaa normia sovelletaan, mikä takaa sen, että eurooppaoikeudelliset normit toimivat ja ovat voimassa saman sisältöisinä kaikissa unionin jäsenvaltioissa. Ks. Raitio – Tuominen 2020, s. 234.

seurantavastuu on asianomaisella viranomaisella. Seurantavastuu voidaan antaa myös muulle viranomaisella, yliopistolle tai tutkimuslaitoksella. Toisinaan mahdollinen lakien tarkistamistyö on tarpeen seurantatiedon ja saatujen käytännönkokemusten pohjalta.¹⁰³ Laki voi sisällöllisesti kärsiä implementointivajeesta direktiivin tavoitteen osalta tai lain soveltamiskäytännössä ilmenee implementointivajasta. Jälkimmäinen implementointivaje johtuu lainsäätämisen prosessin lain vahvistamisen, julkaisemisen ja voimaantulon jälkeisten vaiheiden laiminlyönnistä.

SEUT 258 artiklan mukaan komissiolla on vastuu EU-maiden EU-lainsäädännön asianmukaisesta soveltamisesta. Jos komissio katsoo, että jokin jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden, komissio antaa asiasta lausunnon perusteluineen ensin annettuaan sille valtiolle, jota asia koskee tilaisuuden esittää huomautuksensa. Mikäli valtio ei noudata lausuntoa komission antamassa määräajassa, komissio voi saattaa asian Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Euroopan komissio on arvostellut ratkaisussaan C-345/05 pääasiassa Suomen viranomaisten hallintokäytäntöä. Kritiikki ei ole koskenut Suomen lainsäädäntöä eikä yksittäisiä tapauksia, joissa susia on tapettu. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen voi aiheutua sellaisen hallintokäytännön olemassaolosta, jolla rikotaan yhteisön oikeutta, vaikka sovellettava kansallinen lainsäädäntö itsessään olisikin yhteisön oikeuden mukainen.¹⁰⁴ Suurpetojen osalta tilanne on aktualisoitunut Suomessa erityisesti susien suojelun osalta. Sama sääntely koskee myös karhua ja ilvestä, joten viranomaisten hallintokäytännön ongelmat ovat heijastuneet myös näihin poikkeuslupiin seuraavassa luvussa käsiteltävien kannanhoidollisten poikkeuslupien osalta.

¹⁰³ Niemivuo 2020, s. 140-143.

¹⁰⁴ EUT arvioinut asiaa esimerkiksi ratkaisussa C-441/02, komissio v. Saksa, tuomio 24.7.2006, kohta 47.

4 SUURPETOJEN KANNANHOIDOLLINEN METSÄSTYS

4.1. Suurpetojen asema suojelunkohteena

Suurpetojen suojeltu asema on ilmaistu yksiselitteisesti luontodirektiivissä ja lajikohtaisesti luontodirektiivin liitteissä. Luontodirektiivi koskeen Euroopan unionin alueella valittuja direktiivin johdanto-osassa kuvattuja ”Yhteisön tärkeinä pitämiä” lajeja ja niiden elinympäristöjä. Lajit on määritelty direktiivin liitteissä II, IV ja V. Sen, millaisia suojelutoimia laji ja/tai sen elinympäristö vaatii, riippuu siitä, missä luontodirektiivin liitteessä laji on mainittu. Yhteisön tärkeänä pitämät lajit, jotka edellyttävät jäsenmailta tiukkaa suojelua ovat lueteltuna liitteessä IV. Yhteisön tärkeänä pitäminä lajeina karhu, ilves ja susi on katsottu poronhoitoalueita koskevin poikkeuksin tällaisiksi kaikista tiukimmin suojelluiksi lajeiksi. Ahma kuuluu liitteen II lajeihin, joita suojellaan Natura2000 -verkostoon kuuluvilla alueilla.

Suurpetojen asema suojelunkohteena suden, ilveksen ja karhun osalta on hyvin korkea. Liitteet eivät sisällä perusteluita siitä, miksi juuri liitteenmukaiset lajit ovat valikoituneet tiukkaa suojelua vaativiksi kohteiksi liitteessä IV. Myöskään muissa liitteissä ei ole mainintaa siitä, miksi juuri liitteiden mukaisia lajeja pidetään johdantokappaleessa kuvatulla tavalla yhteisön tärkeinä pitäminä. Johdannossa viitataan yleisellä tasolla lajeja koskevien uhkien huomioimiseen rajat ylittävästi. Direktiivien liitteissä ei lajikohtaisesti yksilöidä, kuinka uhanalaisia lajit ovat tai millaisia uhkia lajien olemassaololle on havaittavissa.

Luontodirektiivi on annettu vuonna 1992, jolloin Euroopan lajikirjo on eittämättä kohdannut muutoksia nykypäivään. Euroopan komissio on laatinut susien suojeluasemaa koskevan perusteellisen selvityksen joulukuussa 2023.¹⁰⁵ Selvitystä varten komissio keräsi tietoja susien kannasta ja susien vaikutuksista kehittämällä paikallisyhteisöjä, tutkijoita ja kaikkia asianomaisia osapuolia toimittamaan ajankohtaista dataa komissiolle. Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen kommentoi tiedonkeruupyynnön yhteydessä, että susilaumoista on tullut uhka Euroopan alueen kotieläimille ja mahdollisesti myös ihmisille. Hän kehotti paikallisia ja kansallisia viranomaisia ryhtymään tarvittaviin toimiin, jotka jo nykyinen EU:n lainsäädäntö mahdollistaakin.¹⁰⁶

¹⁰⁵ European Commission: The situation of the wolf (canis lupus) in the European Union 12/2023.

¹⁰⁶ Euroopan komission lehdistötiedote 4.9.2023, s. 1.

Lehdistötiedotteessa komission puheenjohtaja ei erittele, mitä nämä käytettävissä olevat keinot yksityiskohtaisesti ovat. Lehdistötiedotteen lopussa kuitenkin viitataan siihen, että jäsenvaltiot voivat luontodirektiivin mukaisin tietyin edellytyksin poiketa tiukan suojelujärjestelmän kiellosta muun muassa sosioekonomisten intressien suojelemiseksi.¹⁰⁷ Tätä kehotusta poikkeusten tekemiseen luontodirektiivin suojelujärjestelmästä sekä sosioekonomisten intressien suojelua voidaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioden pitää erikoisena nostona lehdistötiedotteessa, sillä tuomioissa on viitattu nimenomaisesti suojelujärjestelmään tehtävien poikkeusten tieteelliseen perusteltavuuteen sekä poikkeusluontoisuuteen.

Poliittinen tahtotila vaikuttaa merkittävästi siihen, mitkä lajit nauttivat luontodirektiivin mukaista tiukempaa suojelua. Lehdistötiedotteessa todetaan, luontodirektiivillä pannaan täytäntöön vaatimukset, jotka perustuvat kansainväliseen Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristöjen suojelusta tehtyyn Bernin yleissopimukseen.¹⁰⁸ Mikäli muutoksia suojeltavaan lajikirjoon halutaan toteuttaa luontodirektiiviä muuttamalla, on pystyttävä vastaamaan myös Euroopan Unionia velvoittavaan Bernin yleissopimukseen ja sen vaatimuksiin.

4.2 Perustelut kannanhoidollisen metsästyksen hyväksyttävyydestä

Maa- ja metsätalousministeriö antoi 7.12.2013 asetuksen suden metsästyksen myönnettävistä poikkeusluvista, joka mahdollistaa metsästyslain (615/1993) 41 a §:ssä tarkoitetun poikkeusluvan perusteella saaliiksi saatujen susien enimmäismääräksi 28 yksilöä poronhoitoalueen ulkopuolella metsästysvuosina 2023-2024.¹⁰⁹

Asetuksesta laaditun maa- ja metsätalousministeriön muistion mukaan luontodirektiivi sallii poikkeukset tiukasta suojelujärjestelmästä siten direktiivin 16 artiklassa säädettyin tarkemmin yksityiskohdin. Suojelusta poikkeaminen on mahdollista, mikäli toimenpiteelle ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua eikä poikkeaminen heikennä lajin suojelutasoa. Tämän lisäksi kolmanneksi kriteeriksi poikkeamiselle on asetettava yksi erityisistä poikkeamisperusteista esimerkiksi erityisen merkittävien vahinkojen estäminen, yleisen turvallisuuden ja edun kannalta pakottavat syyt mukaan lukien sosiaaliset syyt tai niin sanotut kannanhoidolliset syyt.¹¹⁰ Riistakeskus viiranomaisena joutuu arvioimaan, mitä viittauksessa ”niin sanotut kannanhoidolliset syyt”

¹⁰⁷ Euroopan komission lehdistötiedote 4.9.2023, s. 1.

¹⁰⁸ Euroopan komission lehdistötiedote 4.9.2023, s. 1.

¹⁰⁹ Maa- ja metsätalousministeriön asetus 7.12.2023.

¹¹⁰ Maa- ja metsätalousministeriön muistio 5.12.2023, s. 4.

tarkoitetaan. Maa- ja metsätalousministeriön viittaus antaa ymmärtää, että kannanhoitoa olisi mahdollista toteuttaa jollain perustein tai joidenkin syiden nojalla.

Luontodirektiivin implementointi asetuksesta osaksi lainsäädäntöä toteutettiin metsästyslain 18.2.2011/159 muutoksin. Muutoksen esitöissä viitataan niin sanottuihin kannanhoidollisiin poikkeuslupiin, joille Suomessa asetuksessa säädettiin vuotuiset ajat, jolloin niitä voitiin myöntää. Sääntely vuotuisista ajoista oli tarkoitus säilyttää metsästysasetuksessa, jolloin silloiseen metsästyslakiin 41 §:n 4 momenttiin säädettäisiin valtuus tätä varten.¹¹¹ Lainsäätäjä on halunnut mahdollistaa muut kuin vahinkoperusteiset luvat ja viitannut näillä kannanhoitoon.

Suurpedon suotuisan suojelun tason on säilyttävä poikkeusluvasta huolimatta sekä poikkeusluvan myöntämiselle ei ole osoitettavissa muuta tyydyttävää ratkaisua sen päämäärän aikaansaamiseksi. Lisäksi poikkeusluvan kolmannen erityisen kriteerin, eli direktiivin 16 artiklan mukaisen päämäärän määrittäminen, on olennainen osa luontodirektiivin tavoitteen mukaisen poikkeusluvan myöntämistä. Direktiivin kolmas kriteeri sitoo myönnettävät poikkeusluvut suurpetojen kaatoon johonkin hyväksyttävään päämäärään.

Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan alakohdissa a-d luetellaan hyväksyttävät tavoitellut päämäärät, joita voidaan pitää edellä mainittuna kolmantena kriteerinä poikkeusluvan myöntämiselle. 16 artiklan 1 kohdan viimeisen alakohdan e osalta näin ei ole, sillä alakohdassa ei mainita tarkemmin päämäärää, johon siinä tarkoitettulla hyväksyttävällä poikkeuksella pyritään. E-alakohdan mukaisten poikkeusten tulee kuitenkin alakohdien a-d päämääristä poiketen täyttää myös muita edellytyksiä, sillä e-kohta mahdollistaa vain tarkkaan valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden ottamisen ja hallussapidon. Kyse ei ole siis yleisestä oikeutusperusteesta poikkeusluville, vaan tiettyjen ja valikoitujen yksilöiden osalta.

Direktiivi ei siten mahdollista päämäärättömästi suurpetokannan sääntelyä, vaikka lajin kanta säilyisi suotuisan suojelutason raameissa. Tämän lisäksi vaadittu päämäärä tulee olla tavoitteiltaan sellainen, ettei muilla keinoin päästä tyydyttävään ratkaisuun. Päämäärän hyväksyttävyys tulee myös arvioitavaksi erikseen.

Muistiossa todetaan jäljempänä, ettei kannanhoidollinen metsästys sellaisenaan voi olla direktiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan ja sen myötä myöskään metsästyslain 41 a §:n 3 momentin soveltamisen edellytyksenä oleva päämäärä ilman, että metsästyksellä pyritään samalla johonkin luontodirektiivin mukaiseen hyväksyttävään päämäärään. Muistiossa todetaan kuitenkin, että poikkeusluvalla sallittu kannanhoidollinen metsästys voi sinänsä kuitenkin olla keino

¹¹¹ HE 237/2010 vpp, s. 46.

luontodirektiivin mukaisen hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti.¹¹² Tämä tarkoittaa sitä, että direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa lueteltujen hyväksyttävien päämäärien a-e viimeinen niin sanottu kaatopykälä alakohta e ”salliakseen tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa” sisältäisi mahdollisuuden kannanhoidolliseen metsästyksen suojeltujen lajien osalta. Tämä näkökanta on kuitenkin hyvin poikkeava Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.

Euroopan unionin tuomioistuin on todennut ratkaisussaan C-647/17, ettei luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e-alakohtaa voida käyttää oikeutusperusteena 12 artiklan 1 kohdassa, sillä silloin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista kolmannen kriteerin poikkeuksellisista päämääristä ja ylipäättään kyseisestä koko tiukan suojelun järjestelmästä tulisi tehoton. Kannanhoidollinen metsästyksen suden salametsästyksen torjumiseksi ei ollut sellainen selvästi ja täsmällisesti perusteltu 1 kohdan alakohdan e mukainen päämäärä, jota ei voisi saavuttaa muulla tyydyttävällä ratkaisulla kyseisen lajin suotuisan suojelun tasoa haittaamatta.

Ratkaisussa korostetaan sitä, että e-alakohtaa voidaan käyttää perusteena poikkeuksen hyväksymiselle vain, kun alakohtien a-d päämäärät eivät ole merkityksellisiä. Määrätyt poikkeukset lajien suojeluun eivät saa olla myöskään direktiivin 25 artiklassa kuvattujen direktiivillä tavoiteltujen päämäärien kanssa. Tuomioistuin piti salametsästyksen torjumista päämääränä, joka kuuluu luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan alakohdan e soveltamisalaan.

Muistiossa kansallinen lainsäädäntö nähdään mahdollistavan myös suurpetojen metsästyksen poikkeusluvin silloin, kun ne eivät ole aiheuttaneet vahinkoa.¹¹³ Metsästyslain 41 a§:n 3 momentin perusteella, jonka mukaan sutta, karhua, saukkoa ja ilvestä koskeva poikkeuslupa voidaan myöntää myös tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden pyydystämiseksi ja tappamiseksi. Tätä varten maa- ja metsätalousministeriö asetuksessa määrittelee alueellisen kiintiön, jonka seurannasta vastaa Suomen riistakeskus.

4.3 Nykyinen oikeustila kannanhoidollisen suurpetometsästyksen sallittavuudesta

Metsästyslain 41 a§:n sääntelyä poikkeuslupamenettelystä on muutettu viimeisen kerran 18.2023 voimaan tulleella uudella sanamuodolla, jossa 41 a§:n 1 momentin johdantokappaleta täydennettiin suotuisan suojelutason säilymisen koskevan edellytyksen osalta. Edellinen

¹¹² Maa- ja metsätalousministeriön muistio 5.12.2023, s. 13.

¹¹³ Maa- ja metsätalousministeriön muistio 5.12.2023, s. 4-5.

sääntely yhdenmukaistettiin EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaiseksi niin, että poikkeamisen myöntämisedellytyksenä on, että poikkeuslupa ei haittaa suotuisan suojelutason säilymistä tai saavuttamista lajin luontaisella levinneisyysalueella. Aikaisempi sanamuoto otti huomioon vain suotuisan suojelutason säilymisen eikä saavuttamista eli ns. ennalleen saattamista.¹¹⁴ Tehty muutos on siten ollut hyvin teknisluentoinen, eikä tehdyllä muutoksella ole juurikaan ollut vaikutusta oikeuskäytäntöön. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus on tuottanut oikeuskäytäntöä, joka ohjaa tällä hetkellä huomattavasti metsästyslain ja luontodirektiivin tavoitteiden toteuttamisen tulkintaa.

Korkein hallinto-oikeus on tuottanut oikeuskäytäntöä kannanhoidollisesta metsästyksestä. Tuomiot ovat perustuneet pitkälti Euroopan unionin oikeuden sisällä tapahtuneisiin oikeuskäytännön muutoksiin, erityisesti edellä käsiteltyyn ennakkoratkaisuun C-675/17 ja siitä seuranneeseen korkeimman hallinto-oikeuden antamaan tuomioon KHO 2020:27. Tuoreimpana esimerkkinä voidaan mainita sen tuomiot KHO 2023:99 ja KHO 2023:100 karhujen metsästystä koskevien poikkeuslupien hylkäämisestä.¹¹⁵ Molemmat poikkeusluvat koskivat karhun metsästystä kannanhoidollisella perusteella sekä metsästyslain 41 a §:n 3 momentin nojalla myönnettäviä poikkeuslupia karhun metsästykseseen. Päätöksiä perusteltiin niin sanotulla adaptiivisella karhukannan hallinnalla, joka käytännössä tarkoittaa karhukannan koon, kasvun ja alueellisiin tiheyksiin vaikuttamista suunnitelmallisella kannanvaihteluihin sopeutettavalla metsästyksellä maa- ja metsätalousministeriön vuosittaisen asetuksen mitoituksella valtakunnallisesti ja hakemusalueella.¹¹⁶

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Kuusiniemi* on nostanut edellä mainitut ratkaisut esiin tuodessaan esiin huolen vallan kolmijaon opin mukaisen vallanjaon perusteiden kyseenalaistamisesta osana yhteiskunnallista keskustelua. Hänen mukaansa vallanjaon perusteita kyseenalaistava puhe rapauttaa luottamusta oikeusvaltioon. Kuusiniemi korostaa, että päätösten lopputulosten sekä perusteluiden vakuuttavuudesta voidaan olla erimielisiä, mutta ”--

¹¹⁴ HE 288/2022 vp, s. 6.

¹¹⁵ Ratkaisuissa KHO 2023:99 JA KHO 2023:100 korkein hallinto-oikeus totesi, ettei kannanhoidollinen metsästyks tai metsästyskulttuurin säilyttäminen eli niin sanottu adaptiivinen karhukannan hallinta voineet muodostaa hyväksyttävää päämäärää luontodirektiivin tiukasta lajien suojelusta poikkeamiseen. Ratkaisu KHO 2023:99 koski Suomen riistakeskuksen myöntämää 18 karhun pyydystämiseksi tai tappamiseksi annettua poikkeuslupaa Kuhmon kaupungin alueella ajanjaksolla 20.8.2022-31.10.2022. Ratkaisu KHO 2023:100 koski Suomen riistakeskuksen myöntämää yhden karhun tappamiseksi tai pyydystämiseksi myönnettyä poikkeuslupaa ajanjaksolla 20.8.2022-31.10.2022 kartan mukaisella alueella.

¹¹⁶ Ks. tuomioisratkaisu KHO 2023:99 kohta 19 ja KHO 2023:100 kohta 23.

tuomioiden motiivien kyseenalaistaminen, tuomarien leimaaminen ja integriteetin kyseenalaistaminen eivät kuulu valtiomahtien edustajien väliseen keskusteluun.--”.¹¹⁷

Hallintotuomioistuimien riippumattomuus on oikeusvaltion perusteisiin kuuluva seikka, joka konkretisoituu yksittäistapauksellisessa ratkaisussa. Muita päätöksenteon riippumattomuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi tuomioistuinten aseman itsenäisyys, toiminnan lakiperustaisuus sekä takeet ulkopuolista painostusta vastaan.¹¹⁸ Hallinto-tuomioistuimet ovat sidottuja voimassa olevaan lakiin, eivätkä voi lainkäytössään toteuttaa voimassa olevia oikeuspoliittisia näkökohtia tai esimerkiksi lainsäädäntövallan toivomia linjauksia oikeuskäytännön kehittämiseksi.

Korkein hallinto-oikeus tulkitsee itsenäisesti ja riippumattomasti sitä, millaisen tulkintavaikutuksen luontodirektiivi kulloisessakin yksittäistapauksessa saa nykyisen implementoidun kansallisen lainsäädännön pohjalta. Tämä ei Kuusiniemen mukaan estä esimerkiksi lainsäätö- tai toimeenpanovallan käyttäjän kannanottoja tai julkista keskustelua oikeuskäytännöstä. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeri Sari Essayhin kannanotto (15.11.2023) siitä, että Suomen oikeuslaitoksen tulkinta luontodirektiivistä on tiukempi kuin jossain muissa EU-maissa, on Kuusiniemen mukaan edellä mainittua asiallista kommentointia.¹¹⁹

Vallankäyttäjät saattavat käydä asiallista vuoropuhelua ilman, että tämä on vallan kolmijaon oppien vastaista. Toisaalta hallintotuomioistuimet ovat niiden puolueettomuus ja riippumattomuus huomioiden taattuja ulkopuoliselta painostukselta, jolloin kommentoinnin tulee olla asiallista ilman minkään asteista painostusta. Luottamus oikeusvaltioon kulminoituu lopulta luottamukseen päätösten perusteiden asianmukaisuudesta.

Nykyisen kansallisen lainsäädännön sisältöä on tulkittu kansallisen lainsäädännön pohjalta, mutta ratkaisujen perusteluissa korostuvat EU-oikeudelliset soft law -instrumentit sekä EUT:n oikeuskäytäntö, joiden asema oikeuslähdeopillisesti on kuitenkin myöhemmin käsiteltyin perustein heikosti velvoittavaa. Ratkaisussa korostuu kuitenkin myös direktiivin tulkintavaikutus kansalliseen lainsäädäntöön, ja ratkaisun perusteissa KHO palaakin usein direktiivin asiasisältöön tulkitessaan kansallista metsästyslakia.

¹¹⁷ Korkein hallinto-oikeus 7.12.2023 (<https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2023/khonpresidentti-vallanjaonperusteidenkyseenalaistaminenrapauttaaluottamustaoikeusvaltioon.html>), käyty 17.4.2024.

¹¹⁸ Mäenpää 2018, V OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA - 2. Oikeudenkäynnin osapuolet ja hallintotuomioistuimet - Hallintotuomioistuimen riippumattomuus ja puolueettomuus -Hallintotuomioistuimen riippumattomuus.

¹¹⁹ Korkein hallinto-oikeus 7.12.2023 (<https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2023/khonpresidentti-vallanjaonperusteidenkyseenalaistaminenrapauttaaluottamustaoikeusvaltioon.html>), käyty 17.4.2024.

Yksi tärkeimmistä direkttiivien tehokkuutta lisäävistä tekijöistä Euroopan unionin oikeudessa on velvoite tulkita kansallista oikeutta direkttiivien valossa.¹²⁰ EUT on ratkaisussa Von Colson ja Kamann vastaan Land Nordrhein-Westfalen (asia 14/87) vahvistanut, että jäsenvaltion velvoite saavuttaa direkttiivissä velvoitettu tavoite kohdistuu kaikkiin julkisen vallan käyttäjiin, myös tuomioistuimiin niiden toimivallan rajoissa (kohta 25). Jäsenvaltioilla on SEU 4 luvun 3 artiklan perusteella vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti velvollisuus tulkita kansallista oikeutta niin pitkälle kuin mahdollista direkttiivin kanssa yhteensopivalla tavalla.

Direktiivin tulkintavaikutus kansalliseen lainsäädäntöön muodostaa olennaisen osan ratkaisujen KHO 2023:99 ja KHO 2023:100 perusteista EUT:n ratkaisukäytännön ja soft law-instrumenttien ohella. Ratkaisussa KHO 2023:99 korkein hallinto-oikeus linjaa, etteivät luontodirektiivin mukaan tiukasti suojeltavaan lajiin kohdistuva kannanhoidollinen metsästys itsessään tai metsästyskulttuurin säilyttäminen voi muodostaa metsästyslain 41 a §:n 3 momentin mukaista perustetta poikkeuslupan myöntämiselle. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan metsästyslaissa, erityisesti sellaisena kuin sitä oli tulkittava luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan valossa, kannanhoidollista perustetta ei voida pitää hyväksyttävänä päämääränä tiukasta suojelusta poikkeamiselle.

Ratkaisussa KHO toteaa, että riistakeskuksen myöntämällä 18 kaatoluvalla ei ollut haitallista vaikutusta ruskeakarhun suotuisan suojelun tasoon. Tämä ei kuitenkaan yksinään riittänyt perusteeksi Suomen riistakeskuksen myöntämälle poikkeukselle, vaan Suomen riistakeskuksen päätöksestä ei käynyt selkeästi ja täsmällisesti ilmi, mihin luontodirektiivin mukaiseen hyväksyttävään päämäärään karhun kannanhoidollista metsästystä koskevalla poikkeuslupapäätöksellä oli kyseisellä hakemusalueella pyritty. Suomen riistakeskuksen päätös poikkeuslupan myöntämisestä oli siten lainvastainen. Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus myös toteaa, että maa- ja metsätalousministeriön kannanhoidon suunnitelmassa mainittu adaptiivinen metsästys ei sellaisenaan ole hyväksyttävä päämäärä, jonka saavuttamiseksi poikkeusluvalla voidaan pyrkiä.

Kannanhoidollinen peruste ei riittänyt korkeimmalle hallinto-oikeudelle selkeäksi ja täsmälliseksi metsästyslain 41 a §:n 3 momentin mukaisen poikkeuslupan poikkeamisperusteeksi luontodirektiivin valossa myöskään ratkaisussa KHO 2022:48. Riistakeskus oli myöntänyt yhden luvan yksittäisen ilveksen metsästyksen Varsinais-Suomessa sijaitsevalle noin 627 neliökilometrin alueelle. Valittaja oli päätöksessään vedonnut siihen, että hallinto-oikeus ei ollut

¹²⁰ Craig – Búrca 2015, s. 209.

aikaisemmin ottanut riittävästi huomioon EU:n lainsäädäntöä ja unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisua C-674/17.

Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussa KHO 2022:48 EUT:n oikeuskäytännön valossa, että luontodirektiivin 16 artiklan e-alakohdan mukaisessa poikkeamispäätöksessä on tuotava selkeästi ilmi, mihin päämäärään poikkeuksella pyritään sekä lisäksi osoitettava täsmällisten tieteellisten tietojen perusteella, että poikkeusluvalla kyetään myös saavuttamaan tämä päämäärä. KHO käytti oikeudellisessa arvioinnissaan keskeisinä oikeuslähteinä ennakkoratkaisua C-674/17 sekä komission antamaa vuoden 2017 ohjeasiakirjaa.

Ilveksen kannanhoitosuunnitelmaan vetoaminen ja sen mukaisesti toteutettava ilveksen kannanhoidollinen metsästys eivät sellaisenaan kelvanneet KHO:lle metsästyslain mukaiseksi hyväksyttäväksi perusteeksi. KHO kuitenkin toteaa, että kannanhoidollinen metsästys voi kuitenkin sinänsä olla keino luontodirektiivin mukaisen hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi. Kannanhoito ei itsessään ole kuitenkaan tällainen direktiivinmukainen päämäärä. Haasteelliseksi osoittautuu kansallisen oikeusjärjestyksen ja Euroopan unionin oikeuden normirakenne, jotka ovat toisistaan erilliset mutta samaan aikaan tuomioistuinta, tässä tapauksessa korkeinta hallinto-oikeutta, velvoittavia. Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus viittaa useisiin soft law-tyyppisiin instrumentteihin tulkitessaan kansallisin säännöksiin implementoitua direktiiviä.

Poikkeuslupapäätösten perusteluvollisuutta on laajennettu EUT:n antaman ennakkoratkaisun mukaiseksi. Riistakeskuksen päätöksessä ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ollut annettu riittävää selvitystä ilveskannan aiheuttamien sosiaalisten ongelmien lieventämiseksi poikkeusluvalla. Korkein oikeus päätyi ratkaisun myötä tiukempaan luontodirektiivin 16 artiklan e-alakohdan avoimen poikkeusperusteen tulkintaan. Avoimen poikkeusperiaatteen käytöltä odotetaan korkeimman oikeuden mukaan luontodirektiivin mukaista hyväksyttävää päämäärää sekä sen selvitystä, miten tämä päämäärä saavutettaisiin. Edellä mainittua perusteluvollisuutta korkein hallinto-oikeus perustelee suoraan siteeraten EUT:n ratkaisukäytäntöä (C-674/17).

Korkein hallinto-oikeus linjaa, että nykyisen kansallisen metsästyslain puitteissa poikkeuslupan myöntäminen MetsL 41 a§:n perusteella pelkästään kannanhoidollisesta syystä ei ole mahdollista. Poikkeuslupan hakijan olisi tullut metsästyslain 41 a§:n soveltamisen edellytyksenä selvästi ja täsmällisesti perustella, mihin hyväksyttävään päämäärään myönnetyllä ilveksen kannanhoidollisella metsästystä koskevalla poikkeuksella pyritään. Korkein hallinto-oikeus siten linjaa, että kannanhoito ei itsessään voi olla tämä päämäärä. Korkein hallinto-oikeus käyttää perusteluinaan unionin tuomioistuimen ratkaisuja direktiivin tulkinnasta sekä komission

antamaa soft law-luonteista ohjausta¹²¹. Oikeuslähdeopillisesti heikommin velvoittava oikeuslähde eli oikeuskäytäntö ja soft law-tyyppinen ohjeasiakirja saavuttavat tulkinnassa etusijan.

KHO nojautuu ratkaisussaan vankasti EUT:n oikeuskäytäntöön ja erityisesti ratkaisuun C-647/17. EU:n oikeusjärjestyksen mukaisten normien tulkinnassa ja muutoinkin oikeusjärjestyksen kehittämisessä on korkea oikeuslähdeopillinen hierarkkinen asema. EUT:n antama tuomio ei kuitenkaan itsessään ole normi vaan väline oikeusnormin tulkitsemiseksi tai pätevyyden arvioimiseksi, jolloin sille ei voida antaa itsenäistä asemaa.¹²²

KHO vetoaa perusteluissaan Euroopan komission tiedonannolla 12.10.2021 antamaan luontodirektiivin ohjeasiakirjaan.¹²³ Tuomion perusteluissa todetaan, että ohjeasiakirja ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sitä voidaan käyttää apuna tulkittaessa luontodirektiivin säännöksiä. Edellä mainittua ohjeasiakirjaa voidaan pitää EU-oikeudelle tyypillisenä soft law-normina, jolla viitataan erilaisiin EU-oikeudellisiin suuntaviivoihin, suosituksiin, julistuksiin ja muihin ohjeistuksiin.¹²⁴ KHO päätyy ratkaisussaan mielenkiintoiseen päätelmään. Direktiivin tulkinta-vaikutus sekä unionin yhdenmukaisen tulkinnan periaate velvoittavat tuomioistuinta tulkitsemaan kansallista lainsäädäntöä, eli tässä tapauksessa metsästyslakia, luontodirektiivin valossa. Tulkintaa ohjaa siten pyrkimys tulkita kansallista oikeutta niin pitkälle kuin mahdollista direktiivin kanssa yhteensopivalla tavalla. KHO kuitenkin katsoo, että oikeuslähdeopillisesti sen on sallittua tulkita direktiiviä Euroopan komission antaman soft law-tyyppisen ohjeasiakirjan valossa. KHO päätyy siten tilanteeseen, jossa se tulkitsee tulkinnan perusteena olevaa asiakirjaa.

KHO ei ole katsonut tarpeelliseksi pyytää Suomen riistakeskuksen vaatimuksen mukaisesti enakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta ratkaisussa KHO 2022:48. Korkein hallinto-oikeus on katsonut EUT:n oikeuskäytännön sekä unionin oikeuden olevan siinä määrin selkeää, että sen tulkinta käsiteltävänä olevan asian ratkaisemisen kannalta osoittautu epäselväksi.

Ratkaisussa sovellettavien oikeusohjeiden listassa on mainittuna ensimmäisenä luontodirektiivi, sitten metsästyslaki, metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista annettu valtioneuvoston

¹²¹ Ks. esimerkiksi Komissio käyttänyt ohjausvaltaansa antamalla ohjausasiakirjan direktiivin soveltamisalasta Euroopan komissio: Komission tiedonanto - Ohjeasiakirja luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta. Bryssel 12.10.2021. Ks. tarkemmin komission käyttämistä ohjausmuodoista muodollisesti sitovan sääntelyn täydentämisenä Mäenpää 2011 s. 220.

¹²² Kanninen 2009, s. 208-209.

¹²³ Euroopan komissio: Komission tiedonanto - Ohjeasiakirja luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta. Bryssel 12.10.2021.

¹²⁴ Ks. lisää soft law -normien luonteesta Mäenpää 2018 s. II YLEINEN HALLINTO-OIKEUS - 4. Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot - Hallinnon tehtävien ryhmittelyä - Viranomaissääntelyn vaihtoehtoja - Soft law.

asetus¹²⁵ sekä maa- ja metsätalousministeriön kiintiöasetus¹²⁶. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön osalta KHO on maininnut ratkaisut asia C-674/17 sekä yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19.

KHO on aikaisemmin vuosikirjapäätöksessä KHO 2014:125 katsonut Suomen riistakeskuksen mahdolliseksi myöntää seitsemän ilveksen kannanhoidollista poikkeuslupaa metsästyksen hidastamaan ilveksen määrän lisääntymistä sekä kannan tihentymistä haetulla alueella. Tällöin päätös perustui luontodirektiivin soveltamista koskevaan ohjekirjaan 2007, jossa Latviassa ilmennyt esimerkki puolsi kannanhoidollista metsästyä.¹²⁷

Sittemmin Korkeimman hallinto-oikeuden susien kaatolupia koskevissa vuosikirjapäätöksissä KHO 2020:27 ja KHO 2020:28 sekä niitä seuranneesta korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisupyynnöstä annetun unionin tuomioistuimen antaman tuomion C-674/17 on katsottu muuttaneen oikeuskäytännön suhtautumista suurpetojen kannanhoidolliseen metsästyksen. Poikkeusluvalla saavutetun päämäärän hyväksyttävyyttä tuli arvioida siten, onko päämäärää mahdollista tukea selvin ja täsmällisin perustein taikka osoittaa täsmällistä tieteellistä tietoa sen perusteeksi.

KHO katsoi oikeuskäytäntöä muuttavan ratkaisunsa KHO 2022:48 perusteissa myös, että uusi komission 12.10.2021 ohjeasiakirja mahdollistaa poikkeusluvut vain, jos on olemassa erityinen ongelma tai tilanne, johon puututaan. Poikkeuksen päämäärän tuli ohjeasiakirjan perusteella olla niin ikään selkeä ja täsmällinen sekä täsmälliseen tieteelliseen tietoon perustuva siten, että kyetään osoittamaan poikkeuksella todellisuudessa myös saavutettavan tämän päämäärän.

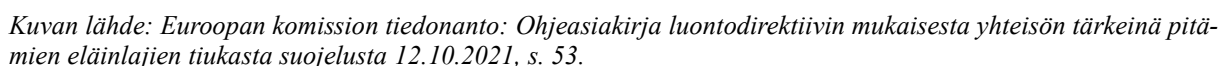
Seuraava komission 12.10.2021 antaman ohjeasiakirja kuvan on tarkoituksena selkeyttää kansallisille viranomaisille luontodirektiivin 16 artiklan poikkeuslupamenettelyn soveltamista:

¹²⁵ Ks. Valtioneuvoston asetus metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista (452/2013), (19.6.2013).

¹²⁶ Ks. Maa- ja metsätalousministeriön asetus poikkeusluvalla sallittavasta ilveksen metsästyksestä metsästysvuonna 2019-2020 (996/2019), (27.9.2019).

¹²⁷ Ks. kannanhoidollisen metsätyksen hyväksyttävyydestä vanhan vuoden 2007 ohjeasiakirjan mukaan *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC* s. 57–58.

Onko poikkeus tarpeen jonkin alla kuvatun tavoitteen varmistamiseksi?



57

KHO:n ratkaisu KHO 2022:48 on oikeuskäytäntöä vahvasti linjaava, sillä se muuttaa koko Suomen kansallisen oikeuskäytännön suhtautumista suurpetojen kannanhoidolliseen metsästyksen. Vaikka koko muuttuneen oikeuskäytännön ajan oikeustila direktiivin kansallisesti implementoidun metsästyslain säännöksen osalta on ollut sama, perusteet säännökselle sekä tulkintaa ohjaavalle luontodirektiiville katsotaan muuttuneiksi. Oikeustilan muutos perustuu nimenomaan direktiivin tulkintaa, eikä kansallisiin oikeuskäytännön muutoksiin tai kansallisen implementoinnin muutoksiin.

Hallintolaissa ei ole säännelty viranomaisen toimivaltuuksista, vaan enemmänkin toimivaltuuksien käyttämistavasta ja viranomaistoiminnassa käytettävistä oikeusturvan sekä hyvän hallinnon periaatteista. Vaikka viranomaistoiminnassa käytettävistä yleislaeista on voitava edellyttää riittävää joustavuutta, perustuslaki on korostanut vaatimusta yksityisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan sääntelyn sisällöllisestä selkeydestä ja täsmällisyydestä sekä viranomaisten toimivaltuuksien täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Lainalaisuusperiaate palauttaa viranomaistoiminnan kohteena olevien oikeuksien ja velvollisuuksien perustamisen eduskunnan säätämään lakiin.¹²⁸

Kun arvioidaan sitä, onko erilaisin lainsäädäntöratkaisuin mahdollista säätää hallitusohjelman mukaisten tavoitteiden mukaisesti suurpetojen kannanhoidollisesta metsästyksestä, korkein hallinto-oikeus ottaa tähän jo tosiasiallisesti kantaa. Vaikka korkein hallinto-oikeus käyttää tuomiovaltaansa eikä puutu lainsäätäjän tehtäviin, korkein hallinto-oikeus tulkitsee normihierarkisesti kansallisen lainsäädännön ohittavaa unionin oikeutta kannanhoidolliselle metsästykselle kielteisellä tavalla.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään sidottu vain voimassa olevaan oikeuteen. Direktiivin implementointi on mahdollista toteuttaa erilaisin lainsäädäntöratkaisuin, sillä unionin oikeudessa direktiivi velvoittaa jäsenvaltiota vain tulokseensa nähden. Kun katsotaan tarkemmin KHO:n direktiivin tulkintaa, havaitaan sen perustuvan ennen kaikkea unionin oikeuden oikeuskäytäntöön sekä soft law-tyyppisiin ohjeellisiin ja sitomattomiin asiakirjoihin.

Oikeuskirjallisuudessa soft law-tyyppisten asiakirjojen käyttö oikeuslähteenä ei ole ollut torjuvaa. Tulkintaa koskeva kannanotto ei voi sitoa kansallista viranomaista päätöksenteossa. Käytännön hallintotoiminnassa tällainen asiakirja voi saada tosiasiallisesti suuren merkityksen eikä tiedoksiannossa olevan tulkinnan omaksuminen kansallisen tuomioistuimen tulkinnan perusteeksi ole poissuljettua.¹²⁹ Materiaalisen lainsäädännön hallinnollisessa soveltamisessa soft

¹²⁸ Valtioneuvoston kanslia 8/2006, s. 119-120.

¹²⁹ Kanninen 2009, s. 196.

law-oikeuslähteillä on merkitystä. Suositukset ja lausunnot voivat sisältää tulkinnallista vaikutusta säännösten soveltamiseen.¹³⁰ *Mäenpää* ja *Kanninen* ovat nähneet lainsäädännön soveltamista ohjaavaa vaikutusta myös lisäksi erilaisilla oikeudellisesti sitomattomilla käytänneseännöillä, suuntaviivoilla, ohjeilla ja valmisteleilla asiakirjoilla.¹³¹ Ympäristöoikeuden alalla *Määttä* on havainnut erityisesti komission tuottaneen paljon erilaisia ohjeita, suosituksia, suuntaviivoja ja oppaita direktiivien ja asetusten soveltamisen apuvälineiksi. Näihin apuvälineisiin on viitattu oikeuslähteenä säännönmukaisesti niin oikeuskirjallisuudessa kuin oikeuskäytännössäkin.¹³²

EUT on arvioinut suositusten sitovaa oikeusvaikutusta asiassa C-322/88. Suositusten ei voida katsoa olevan vailla minkäänlaista oikeusvaikutusta. Tuomioistuinten tulee ottaa ne ratkaisuisaan huomioon silloin, kun niissä selvennetään suositusten toteutumisiksi annettujen kansallisten säännösten tulkintaa tai kun niiden tarkoituksena on täydentää yhteisön sitovia säännöksiä. Soft law-aineiston osalta voidaan puolestaan todeta, että niiden velvoittavuuden tulkinta on huomattavasti haastavampaa. *Määttä* on arvioinut, että ainakin hyväksyttävyyys ja tosiasiallinen tehokkuus ovat perusteita arvioitaessa soft law -tyyppisen aineiston oikeudellista velvoittavuutta. *Määttä* käyttää käsitettä ”normatiiviset reitit”, joilla viitataan kirjoitetun lain sisältämiin viittauksiin, joiden kautta soft law-tyyppinen aineisto välittyy osaksi oikeudellista päätöksentekoa, jolloin niiden käyttö oikeudellisen argumentaation tukena riippuu myös niistä.¹³³ Ympäristöoikeuden osalta normatiivinen reitti voidaan luonnehtia velvollisuudeksi olla selvillä toiminnan ympäristövaikutuksista.¹³⁴ Tämä osaltaan palauttaa päätösten perustelut täsmällisesti tutkittuun tietoon.

Luontodirektiivin tulkinnasta haastavan tekee se, että direktiivin sitovuus ulottuu unionin oikeuden perustamissopimusten mukaisesti jäsenvaltiota saavutettavaan tulokseen nähden. Viranomaisten valittavaksi jää siis muodot ja keinot (SEUT 288 artikla). Tällöin joudutaan palamaan direktiivin päämäärään. Kun arvioidaan luontodirektiivin 16 artiklan mukaisen poikkeuslupan päämäärän hyväksyttävyyttä, on palattava direktiivillä tavoiteltuun päämäärään eli saavutettavaan tulokseen. Mikäli kannanhoidollisella metsästyksellä voidaan katsoa saavutettavan

¹³⁰ *Mäenpää* 2011, s. 49.

¹³¹ Ks. *Mäenpää* 2011 s. 49 sekä *Kanninen* 2009 s. 186-196.

¹³² Ks. *Määttä* (Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVIII:2005) s.370-371 nostaa esimerkiksi ratkaisun KHO 2002:48, jossa on todettu luontodirektiivin tulkinnassa käytettyjen komission ohjeiden kuvastavan vain komission yksiköiden mielipidettä eivätkä ne ole luonteeltaan sitovia.

¹³³ *Määttä* (Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVIII:2005), s.393-394.

¹³⁴ *Määttä* (Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVIII:2005), s.395.

kaikki direktiivin mukaiset tulokset ja päämäärät, ei unionin oikeudella voida direktiivin tasolla puuttua kansalliseen sääntelyyn ja oikeuskäytäntöön sen enempää kuin tulos on saavutettu.

Mikä on direktiivin 16 artiklan päämäärä ja saavutettava tulos? Entä mikä on koko luontodirektiivin tasolla jäsenvaltiota velvoittava saavutettava tulos? Seuraavassa luvussa tarkastellaan kannanhoidollisen metsästyksen mahdollisuuksia unionin oikeuden tasolla.

4.4 Suhtautuminen kannanhoidolliseen metsästyksen Euroopan unionissa

Euroopan unionin tuomioistuin on (C-342/05) on katsonut, että Suomi ei ole noudattanut velvoitteitaan salliessaan suden metsästyksen luontodirektiivin vastaisesti. Komissio on kanteellaan arvostellut Suomen viranomaisten susien metsästystä koskevaa hallintokäytäntöä eikä Suomen lainsäädäntöä tai yksittäistapauksia, joissa susia on tapettu.

EUT katsoi, että pyyntilupien myöntäminen ennaltaehkäisevästi on vastoin luontodirektiivin tavoitteita. EUT ei pitänyt direktiivin vastaisena sitä, että suden pyyntilupien myöntämistä koskevia päätöksiä rajoitti alueellinen yksilöllinen yläraja sille, kuinka monta yksilöä voidaan tappaa kullakin riistanhoitoalueella. Maa- ja metsätysministeriön voi määrätä vuosittaiset enimmäismäärät myönnettävillä kaatoluville lajikohtaisesti esimerkiksi sudelle ja karhulle. EUT kuitenkin painottaa, että viranomaisen sääntelemät vuosittaiset enimmäismäärät metsästyksluville voivat muodostaa vain kehyksen, jonka puitteissa riistanhoitopiirit voivat myöntää pyyntilupia vain, kun myös luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaiset edellytykset täyttyvät.

Komission vuonna 2008 antamassa suuntaviivoissa suhtautuminen kannanhoidolliseen metsästyksen on ollut pidättyväistä. Erityisesti luontodirektiivin artiklan 16 alakohdan e perusteena käyttö on tarkoitettu vain tiettyjen eläinten huolellisesti säänneltyyn metsästyksen. Pelkkä toive metsästyksen jatkamiselle on luontodirektiivin tarkoitus huomioiden päämääränä vähintäänkin kyseenalainen.¹³⁵ Sen sijaan Korkeimman hallinto-oikeus ratkaisussaan KHO 2014:125 on viitannut komission vuonna 2007 antamaan ohjeelliseen asiakirjaan, jossa kannanhoidolliseen metsästyksen on suhtauduttu sallivammin.¹³⁶

Korkein hallinto-oikeus on siten ratkaisujen KHO 2014:125 ja KHO 2022 48 välissä muuttanut EU-oikeuden tulkintaansa koskien samaa luontodirektiivin soveltamisalaa. Ohjeelliset asiakirjat ovat olleet molemmilta osin korkeimman hallinto-oikeuden käytössä jo molempien ratkaisujen anta aikoina, mutta perusteet katsantokantojen muutokselle ovat korkeimman oikeuden vuosikirjapäätöksissä KHO 2020:27 ja KHO 2020:28, jotka molemmat ovat koskeneet suden

¹³⁵ J. Linnell – V. Salvatori – L. Boitani 2008, s. 24.

¹³⁶ Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC s. 57–58.

kannanhoidollisella perusteella myönnettyjä poikkeuslupia. Unionin tuomioistuin oli antanut korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisupyyntöön tuomion C-674/17. Nämä vuosikirjratkaisut ja sitä edeltänyt ennakkoratkaisupyyntöön annettu tuomio ovat olleet vedenjakajana unionin oikeuden tulkintaa koskevassa oikeuskäytännössä kannanhoidollisen suurpetometsästyksen arvioinnissa.

EUT arvioi asiassa C-674/17 onko luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohta tulkittava niin, että se ei ole esteenä päätökselle myöntää lupa poiketa 12 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan suden tahallisen tappamisen kiellosta salametsästyksen torjumiseen tähtäävän kannanhoidollisen metsästyksen nojalla. Ennakkoratkaisupyyntönsä tarkasteltiin näitä kolmea kriteeriä, eli lajin suotuisan suojelun tason säilyttämistä, ei muuta tyydyttävää ratkaisua -kriteeriä sekä 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan käyttöä päämääräksi poiketa tappamisen kiellosta.

Kun direktiivillä käyttöön otettuun suojelujärjestelmään on yksityiskohtaisesti ja kattavasti kirjattu edellytykset poikkeuksille suojelutoimenpiteistä, tehty suojelujärjestelmän poikkeus on tulkittava suppeasti. Todistustaakka edellytysten täyttämisestä on myös aina päätöksen tekevällä viranomaisella kunkin poikkeuksen osalta.¹³⁷

Ennakkoratkaisu koskee ennen kaikkea sitä, voidaanko kannanhoidollista salametsästyksen estävää perustetta käyttää 16 artiklan 1 kohdan e-alakohdan hyväksyttävänä päämääränä. Mikäli näin on, poikkeuslupa on mahdollinen, jos se lisäksi ei haittaa lajin suotuisan suojelun tasoa sekä muuta tyydyttävää ratkaisua tämän päämäärän saavuttamiseen ei ole. 16 artiklan 1 kohdan alakohdissa a-d tuodaan nimenomaisesti esille kulloinenkin artiklassa tarkoitettulla poikkeuksella tavoiteltu päämäärä. Viimeisessä e-alakohdassa ei mainita tarkemmin päämäärää, johon siinä tarkoitettulla poikkeuksella pyritään.

E-alakohtaa voidaan pitää siten kaatopykälänä, joka mahdollistaa muunlaisten päämäärien huomioon ottamisen poikkeuslupamenettelyssä. EUT kuitenkin toteaa, että e-alakohtaa ei voida käyttää yleisenä oikeusperusteena poikkeuslupan myöntämiselle, sillä muuten tiukan suojelun järjestelmästä tulisi tehoton.¹³⁸ E-alakohdan käyttöä rajoittaa se, että päämäärä ei saa lähtökohdaisesti olla sama kuin a-d alakohtien perustuvien poikkeusten päämäärä sekä poikkeuksilla ei kokonaisuutena tarkastellen saa olla vaikutuksia, jotka ovat ristiriidassa direktiivillä

¹³⁷ C-674/17, kohta 30.

¹³⁸ C-674/17, kohta 36.

tavoiteltujen päämäärien kanssa.¹³⁹ Luontodirektiivillä tavoiteltuna päämäärinä pidetään tuomiossa 2 artiklan kohdissa 1-3 ilmaistuja tavoitteita.¹⁴⁰

Tuomion perusteena olevan 2015 hyväksytyn kannanhoitosuunnitelman mukaan susien kannanhoidollisella metsästyksellä pyritään vahvistamaan paikallisten myönteistä suhtautumista susiin sekä vähentämään näin salametsästystä. Salametsästyksen torjumista voidaan EUT:n mukaan pitää 16 artiklan 1 kohdan e-alakohdan keinona edistää lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä tai ennalleen saattamista ja näin ollen myös päämääränä, joka kuuluu 16 artiklan 1 kohdan e-alakohdan alaan.

EUT ei ota kantaa siihen, voiko yksin kannanhoidollinen metsästys olla perusteena poikkeusluvalla. Ennakkoratkaisupyynnössä kannanhoito on yhdistetty salametsästyksen torjumiseen, jota sinällään EUT on pitänyt hyväksyttävänä päämääränä. Tällöin kannanhoidollinen metsästys salametsästyksen torjumiseksi sinällään olisi mahdollista, jos tämä täyttää myös muut kriteerit eli suotuisan suojelun tason ennallaan pysymisen tai parantamisen sekä *ei muuta tyydyttävää ratkaisua* -kriteerin täyttymisen.

EUT:n suhtautuminen kannanhoidollisten lupien myöntämiseen salametsästyksen estämisen perusteella on kuitenkin torjuva erityisesti sillä perusteella, että päätöksessä on tuotava esiin selvästi ja täsmällisesti sekä tuettava perusteluin pyrittävät päämäärät. EUT katsoi, että jäi näytettävää täsmällinen tieteellinen tieto siitä, että kannanhoidollinen metsästys todella voi vähentää salametsästystä. Nettovaikutuksen susikannan suojelun tasoon tulisi olla myönteinen. Kansallisen viranomaisen tulisi esittää myös, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua päämäärän saavuttamiseksi ole nimenomaan tieteelliseen ja tekniseen asiantuntemukseen tukeutumalla.¹⁴¹

Kannanhoidolliselle metsästykselle esitetään siis useita kriteerejä. Ennakkoratkaisukysymyksenä ei ole se, voiko lajin kannan hoitaminen olla e-alakohdan mukainen päämäärä yksinään. Salametsästyksen torjuminen ennakkoratkaisun perusteella voisi olla tällainen päämäärä, jos toimenpiteille voitaisiin osoittaa tieteellinen perusta.

Euroopan komissio on 20.12.2023 antanut ehdotuksen, että susi siirrettäisiin Bernin yleissopimuksen liitteestä II (tiukasti suojellut eläinlajit) liitteeseen III (suojellut eläinlajit). Tämän jälkeen Bernin yleissopimuksen muuttamisen jälkeen Euroopan komissio katsoo mahdolliseksi

¹³⁹ C-674/17, kohdat 37-38.

¹⁴⁰ kohdassa 38 viitataan tuomion kohtaan 25 *direktiivillä tavoiteltuina päämäärinä*. EUT katsoo luontodirektiivin 2 artiklassa ilmaistut direktiivin tavoitteet päämääriksi, jotka eivät saa olla ristiriidassa direktiivin mukaisten toimenpiteiden kanssa, ks. C-674/17 kohdat 38 ja 25.

¹⁴¹ EUT viittaa julkisasiamiehen ratkaisuun (8.5.2019) täsmällisten tieteellisten tietojen vaatimuksesta C-674/17, kohta 45 ja kohta 51.

unionin muuttaa luontodirektiivin vastaavat liitteet suden osalta heikomman suojelutason heijastamiseksi unionin sisäisessä oikeusjärjestyksessä.¹⁴² Koska EU on liittynyt Bernin yleissopimuksen osapuoleksi, sen asettamat velvoitteet luonnonvaraisen eläimistön suojelusta velvoittavat unioni sen sisäisessä päätöksenteossa. Komissio ehdottaa muutoksia yleissopimukseen, jotta Euroopan neuvosto voisi tehdä sen ehdotuksen mukaiset muutokset yleissopimukseen.

Komission tavoitteena ehdotuksella Bernin yleissopimuksen muuttamiseksi on sen keräämien tieteellisten tietojen perusteella susikannasta muuttaa suden suojeluasemaa heikommaksi sekä päivittää sen sisäistä oikeudellista kehystä joustavammaksi. Komissio toteaa, että Bernin yleissopimuksen muuttamisella EU:n jäsenvaltioiden ja muiden yleissopimuksen osapuolten suostumuksella, on ratkaiseva merkitys sillä, että suden suojelutasoa voidaan muuttaa vastaavasti EU:n tasolla.¹⁴³ Mikäli suojelutasoa haluttaisiin muuttaa myös muiden suurpetojen osalta, tämä edellyttäisi myös Bernin yleissopimuksen vaatimuksiin vastaamista tai suojelutason muuttamista haluttujen eläinlajien osalta.

Komissio tiedonannossaan painottaa susikannan kasvua ja sen vaikutuksia perusteen suojelutason muuttamiselle. Haasteet ja ristiriidat, joita susikantojen kasvu on EU:n alueella aiheuttanut, ovat kotieläimiin kohdistuvia hyökkäyksiä ja konflikteja metsästäjien ja maanviljelijöiden kanssa erityisesti sellaisilla alueilla, joissa vahinkojen ehkäisytöitä ei ole laajalti pantu täytäntöön.¹⁴⁴ Komissio viittaa vahinkojen ehkäisytöiden täytäntöönpanoon kotieläinhyökkäysten sekä susikonfliktien estämisessä. Komission mukaan susitilanteen eskaloituminen on seurausta ehkäisytöidenpitojen laiminlyönnistä. Tällaisia vahinkojen ehkäisytöidenpitoja lajin kantaa säätelemällä ei ole kuitenkaan mahdollista toteuttaa, mikäli kannanhoidollista metsästystä ei ole mahdollista sallia susien eikä myöskään muiden luontodirektiivin IV liitteen tiukan suojelun lajien osalta. Komission lehdistötiedotteessa ei mainita, mitä nämä vahinkojen ehkäisytöidenpiteet nykyisen Euroopan unionin sääntelyn puitteissa voisivat olla.

Euroopan komissio viittaa lehdistötiedotteessaan komissaarien *Sinkevičius* ja *Wojciechowski* EU:n ministereille antamaan kirjeeseen, jossa on täsmennetty ohjeistuksia komission näkemyksestä voimassa olevaista oikeudellisista säännöksistä sekä tietoja ja neuvoja ratkaista tiukasti suojeltujen lajien ja ihmistoiminnan välisiä konflikteja.¹⁴⁵ Euroopan parlamentin kehotuksen mukaisesti komissio jatkaa tehokkaan ja kattavan yhteiselojärjestelmän tukemista.

¹⁴² European Commission: Proposal for a Council Decision on the position to be taken by the EU at the Bern Convention, 20.12.2023 Bryssel, s. 8.

¹⁴³ Euroopan komission lehdistötiedote 20.12.2023, s. 1.

¹⁴⁴ Euroopan komission lehdistötiedote 20.12.2023, s. 1-2.

¹⁴⁵ Euroopan komission lehdistötiedote 20.12.2023, s. 1. Ks. annetun ohjeistuksen sisällöstä tarkemmin Sinkevičius & Wojciechowski, Bryssel 3.11.2021.

Yhteiselojärjestelmässä susien osalta varmistetaan susipopulaatioiden ennallistaminen ja suotuisan suojelutason suojelutila sekä puututaan taloudellisiin ja sosiaalisiin toimintoihin kohdistuviin vaikutuksiin. Tämän tavoitteen saavuttaminen vaatii kuitenkin investointeja, jotta voidaan tukea tiedotusta, koulutusta, karjalle aiheutuvien vahinkojen ehkäisyä ja korvausta, teknistä apua, vuoropuhelua sekä yhteistyötä asianomaisten sidosryhmien kanssa ja niiden välillä.¹⁴⁶

Yhteiselojärjestelmän ylläpitäminen ei ole kustannustehokkain ratkaisu susivahinkojen välttämiseksi. Samaan aikaan havainnoidaan se, että vahinkojen korvausjärjestelmä aiheuttaa kustannuksia ja ei poista itse suurpetovahinkoja ennaltaehkäisevästi. Toisaalta hallinnollisesti raskas suurpetojen luontodirektiivin 16 artiklan poikkeuskaatolupien lupaprosessi toisaalta myös työllistää hallinnollista päätöksentekoa, eritoten laajakustanteisesti silloin kun lupaharkinta on hyvin laajaa ja poikii runsaasti oikaisuvaatimuksia sekä valituslupia.

Sinkevičius ja Wojciechowski antamansa kirjeen liitteessä mainitsee LIFE-hankkeet, joilla on suden osalta parannettu lajin suotuisan suojelun tasoa sekä autettu käsittelemään siihen liittyviä yhteiselo-ongelmia. Myös Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto EAFRD voi antaa jäsenvaltiolle tukea ennaltaehkäiseville toimenpiteille, jotka auttavat vähentämään suurten petoeläinten aiheuttamien vahinkojen riskejä. Tällaisia rahoitettavia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi 100 % investoinnit suojaverkkojen asentamisesta, vahtikoirien hankinta ja suojien rakentaminen paimenille laumojen lähellä sekä tutkimuksille menetelmistä laajamittaisen eläintuotannon harjoittamiseksi petoeläinten läsnä ollessa. Tämän lisäksi myös suojaverkkojen tarkastamisesta sekä ylläpidosta ja paimentamisesta aiheutuneet lisäkustannukset voivat olla maatalouden ympäristö ja ilmastomaksujen kattamia. EAFRD-rahoitusta voi hakea myös koulutukseen, neuvontaan ja maaseudun toimijoiden väliseen yhteistyöhön, jonka tarkoituksena on sovittaa yhteen luonnonsuojelu ja maatalous.¹⁴⁷

Käsitelläkseen sellaisia estämättömissä olevia vahinkoja EU:n jäsenvaltiot voivat EAFRD:n tuella perustaa riskienhallintotyökaluja korvataksaan tulonmenetykset tietyin ehdoin ja rajoituksin. Suojeltujen villieläinten osalta jäsenvaltiot voivat perustaa myös valtion tukijärjestelmiä, jotka korvaavat vahingot jopa 100 % asti.¹⁴⁸ Suomessa suurpetovahingot korvataan riistavahinkolain (27.2.2009/105) 6§:n mukaisesti.

¹⁴⁶ Sinkevičius - Wojciechowski, Bryssel 3.11.2021, s. 3.

¹⁴⁷ Sinkevičius - Wojciechowski, Bryssel 3.11.2021, s. 4.

¹⁴⁸ Sinkevičius - Wojciechowski, Bryssel 3.11.2021, s. 4.

4.5 Lainsäädäntöhankkeet Suomessa kannanhoidollisen metsästyksen sallimiseksi

Kannanhoidollinen metsästyksen mahdollistaminen osana luontodirektiivin 16 artiklan poikkeuslupamenettelyä voi kohdata useita haasteita huomioon ottaen suojelujärjestelmän luonteen. Ennakkoratkaisussa C-674/17 viitattu peruste e-alakohta, jolla kannanhoidollinen metsästäys mahdollisesti perusteltaisiin, sitoo poikkeuslupaprosessiin yksilökohtaiseen arviointiin. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e-alakohdan mukaan poiketa voidaan salliakseen tarkoin valvotuissa olosuhteissa valikoiden ja rajoitetusti liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisen toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa. Kannanhoitosuunnitelman asettaminen viranomaisen määrittelemän kannanhoidon toteuttamiselle ei ole yksinään riittävää.

Yksilöinnin vaatimus edellyttää, että poikkeuslupa kohdistuu sellaiseen määrään yksilöitä, joka on määritelty poikkeusluvan päämäärä huomioiden mahdollisimman suppeasti, eritellysti ja tarkoituksenmukaisesti. Ennakkoratkaisussa C-674/17 onkin todettu, että voi olla toisinaan tarpeen lajin suojelun taso ja biologiset ominaispiirteet huomioiden tarpeellista rajata poikkeuskyseisen lajin tietyytyypisten yksilöiden tai yksilöryhmien sijaan jopa yksilöityihin yksilöihin.¹⁴⁹

Luonnonvaratietokeskus Luke on maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta laatinut Suomen susikannan suotuisan suojelutason viitearvot kansainvälisenä tutkimusyhteistyönä kaksivuotisessa projektissa 2021-2022.¹⁵⁰ Suden suotuisan suojelutason määrittelyssä Luke on todennut, että määrittelyssä tulisi ottaa huomioon Suomen susikannan jakautuminen kahteen geneettisesti erilaistuneeseen itäiseen ja läntiseen osakantaan jolloin molemmilla alueilla susipopulaatioiden tulisi ylittää alueen oma geneettinen PEP.¹⁵¹ Ainoa luontodirektiivin mukainen numeerinen ohjeistus suotuisan suojelutason viitearvolle on se, että sen tulee olla suurempi kuin pienin elinvoimainen populaatio (eli ”PEP”) ja populaatiokoko. Ei ole olemassa ohjeistusta sille, millä menetelmällä PEP tulisi muuttaa viitearvoksi.¹⁵²

Luonnonvarakeskus on tutkimusyhteistyönä laatimassaan raportilla pyrkinyt ottamaan huomioon suotuisan suojelutason määrittelyssä kaikki vaikuttavat seikat, kuten myös ennalta varautumisen periaatteen. Luke on kuitenkin todennut, että suotuisan suojelutason viitearvon

¹⁴⁹ C-674/17, kohta 73.

¹⁵⁰ Luonnonvarakeskus: Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 80/2022: Suomen susikannan suotuisan suojelutason viitearvojen määrittäminen. Loppuraportti 2022.

¹⁵¹ Luonnonvarakeskus 2022, s. 50.

¹⁵² Luonnonvarakeskus 2022, s. 39.

määrittelyssä tulee ottaa huomioon vain biologiset ja ekologiset tekijät. Tällöin raportissa ei ole otettu huomioon suden sosiaalista kantokykyä tai susien aiheuttamien haittojen arviointia.¹⁵³ Sama analogia voidaan johtaa myös muiden suurpetojen suotuisan suojelutason määrittelyyn.

Suotuisan suojelutason viitearvo kuvaa populaatiokokoa, jolla suotuisan suojelutaso olisi turvattu Suomessa silloin, kun myös muut suotuisalle suojelutasolle asetetut ehdot täyttyvät. Viitearvon määrittäminen ei ole helppoa, sillä luontodirektiivin mukaiselle viitearvolle ei ole annettu täsmällistä määritelmää.¹⁵⁴ Tämä palauttaa suotuisan suojelutason käsitteen määrittelyn soft law-tyyppisten ohjeellisten sääntöjen tasolle, joiden velvoittavuus jäsenvaltioille oikeuslähdeopillisesti on edellä mainituin perustein todettu korkeintaan tulkintaa ohjaavaksi.

Luonnonvarakeskuksen raportissa on usein viitattu viralliseen ohjeistukseen¹⁵⁵, joka listaa yleiset periaatteet viitearvojen määrittelyssä. Suotuisan suojelutason tulee luontodirektiivin 16 artiklan mukaisen poikkeuksen toteutuessa säilyä aina riippumatta päämäärästä, jonka perusteella poikkeuslupaa haetaan. Tämänkin käsitteen määrittely tulisi siten olla täsmällisin ja tieteellisin perustein selkeästi määritettävissä.

Suhtautuminen kannanhoidolliseen metsästykseseen Suomen luonnonsuojeluliiton puolelta on ollut kriittistä. Suomen luonnonsuojeluliitto on lausunut maa- ja metsätalousministeriölle sen luonnoksesta suden metsästystä koskevaksi kiintiöksi metsästysvuonna 2023-2024. WWF on esittänyt kiintiöksi 15 sutta, josta tulee vähentää poliisin määräyksellä poistetut sekä liikenteessä tai muutoin tietoon tulleet kuolleet sudet. Tämä kiintiö tulisi WWF:n mukaan kohdistaa vain toistuvasti uhkaa tai vahinkoa aiheuttavien susien tai koirasusiristeymien poistamiseen.¹⁵⁶ Joka tapauksessa WWF näkee, että susien kannan hoito tulisi tapahtua yksinomaan vahinkoperusteella tai toistuvan vahingon uhan perusteella.

¹⁵³ Luonnonvarakeskus 2022, s. 54.

¹⁵⁴ Luonnonvarakeskus 2022, s. 19.

¹⁵⁵ DG Environment: Reporting under Article 17 of the Habitats Directive: Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013-2019. Bryssel 2017.

¹⁵⁶ Ks. Luonnonsuojeluliitto 22.11.2023 viitaten maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntöön 1.11.2023 Dnro VN/31054/2023.

5 SUURPETOJEN KANNANHOIDOLLINEN METSÄSTYS MUISSA EUROOPAN UNIONIN MAISSA

5.1 Suurpetopoliitiikan toteuttaminen kansallisen lainsäädännön keinoin

Tällä hetkellä suurpetojen metsästyksen sääntely on pohjautunut yksittäistapaukselliseen harkintaan, ja sen seurauksena hallinnolliseen vaikeasti ennakoitavaan päätöksentekoon. Vaikka maa- ja metsätalousministeriö pyrkii sääntelemään suurpetojen metsästystä kannanhoitosuunnitelmilla ja kiintiöillä tapettavaksi sallittujen yksilöiden enimmäismäärästä, poikkeuslupapäätökset pohjautuvat aina tapauskohtaiseen harkintaan. Oikeuskäytäntö on ollut hyvin vaihtelevaa sekä kriteeristö jämähtänyt luontodirektiivissä ilmaistujen hyvinkin yleisluontoisten kriteerien tasolle.

EUT on aikaisemmin katsonut, että kannanhoitosuunnitelmilla ja kansallisella lainsäädännöllä vahvistetusta tapettavaksi sallittujen yksilöiden enimmäismäärästä tietyssä metsästysvuonna valtion alueella, voi olla merkitystä ratkaistaessa ettei lupien vuosittainen yhteisvaikutus haittaa kyseisen lajin kantojen suotuisan suojelun tason säilymistä tai ennalleen saattamista.¹⁵⁷ Ennakkoratkaisua koskevassa asiassa C-674/17 EUT ei kyennyt vakuuttumaan siitä, vastattiinko määrittelyllä tasolla suotuisan suojelun tason vaatimukseen erityisesti SEUT 191 artiklan ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti.¹⁵⁸

Kannanhoitosuunnitelmilla sekä metsästyskiintiöillä voidaan tieteellisen tutkimuksen tukeamana vastata suotuisan suojelun tason vaatimukseen. Vaikka suotuisan suojelun taso on ennen kaikkea juridinen käsite, Euroopan unionin oikeuskäytäntö johdattelee määrittelyn ennen kaikkea tieteellisesti ja täsmällisesti perustellun tutkitun tiedon äärelle. Suotuisan suojelun tason määrittely palautuu siten ennen kaikkea luonnontieteellisen tutkimuksen äärelle. Oikeustieteellinen analyysi yksinään kykene vastaamaan siihen, mikä on lajin suotuisan suojelun taso.

Oikeuskäytäntö ja materiaali suotuisan suojelun tasosta on laajaa, eikä tässä tutkielmassa tarkemmin tarkastella suotuisan suojelun tason luonnontieteellisen tai oikeustieteellisen määrittelyn reunaehtoja. Tarkasteltavaksi kysymykseksi jää, kun luontodirektiivin mukainen suotuisan suojelun taso jäsenmaassa on saavutettu, onko kannanhoidollisen metsästyksen toteuttaminen

¹⁵⁷ C-674/17, kohta 62.

¹⁵⁸ Ks. C-674/17 kohdassa 66 EUT toteaa, että poikkeus on jätettävä hyväksymättä tai luovuttava toimeenpanosta, mikäli varmuutta suotuisan suojelun tason säilyttämisestä tai ennalleen saattamisesta ei ole.

mahdollista kansainväliset velvoitteet huomioiden? Oikeusvertailevan analyysin avulla tarkastellaan seuraavaksi, kuin muut maat ovat mahdollistaneet kannanhoidollisen suurpetojen metsästyksen luontodirektiivin velvoitteisiin sekä Bernin yleissopimuksen¹⁵⁹ mukaisiin velvoitteisiin vastaamalla. Lisäksi otetaan huomioon se, onko kansallisin lainsäädäntöinstrumentein mahdollista tehdä myös Suomessa suurpetojen metsästystä koskevien poikkeuslupien myöntämisestä hallinnollisesti ennakoitavampia tarkemmin kriteeristöin sekä yksinkertaistaa ylipäänsä hallinnollista päätöksentekoprosessia.

5.2 Suurpedot ja niiden metsästyksen sääntely Saksassa

Bundesjagdgesetz (BJagdG, 29. syyskuuta 1976 I 2849) eli Saksan liittovaltion metsästyslaki sääntelee metsästyksen peruseriaatteita Saksassa. Laki sääntelee muun muassa metsästyskausista, metsästettävistä lajeista ja metsästysoikeudesta. Saksan liittovaltion luonnonsuojelulaki eli laki luonnonsuojelusta ja maisemanhoidosta eli Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG, 29. heinäkuuta 2009 I 2542) määrittelee toimenpiteet uhanalaisten lajien suojelulle sekä niiden elinympäristöjen säilyttämiselle.

BNatSchG 7 §:n 14 kohdan mukaan luontodirektiivin liitteessä IV luoteltuja lajeja pidetään vahvasti suojeltuina ja erityisesti suojeltuina lajeina, joita suojellaan laissa jäljempänä säännellyin toimenpitein. Luontodirektiivin liitteessä IV lueteltuihin Yhteisön tärkeänä pitämiin eläin- ja kasvilajeihin, jotka edellyttävät tiukkaa suojelua kuuluvat Suomessa suurpedoista karhu, ilves sekä susi poronhoitoalueen ulkopuolella. Näistä petolajeista Saksan alueella esiintyy karhu, ilves sekä susi.¹⁶⁰ BNatSchG kolmas luku käsittelee edellä mainittujen erityisten lajien suojelua.

BNatSchG:n luku 3 sääntelee erityisten lajien suojelusta. Luku sisältää säännökset erityisesti suojeltujen eläin- ja kasvilajien määräyksistä, poikkeuksista suojelutoimiin, suden käsittelemisestä, tuulivoimasta, kansallisista lajien tukiohjelmista, todistusvelvollisuudesta sekä menettämisseuraamuksista.

BNatSchG § 45 sääntelee suden (canis lupus) sekä muiden erityistä suojelua vaativien eläinlajien käsittelemisestä, ja sallii metsästämiseen oikeutettujen ja viranomaisten toimittavan poistotoimenpiteitä tilanteissa, jossa susi aiheuttaa vahinkoa lainkohdassa tarkemmin määritellyin seikoin. Sääntely suden metsästämisestä on kohdannut muutoksia myös Saksassa. Saksan rauhanomainen yhdistyminen Euroopan parlamentin vaikutuksesta, eli Saksan demokraattisen

¹⁵⁹ Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta (10.2.1082).

¹⁶⁰ Deutscher Jagdverband: Tiersteckbriefe. (<https://www.jagdverband.de/zahlen-fakten/tiersteckbriefe>) (luettu 2.5.2024).

tasavallan (DDR) sekä Saksan liittotasavallan (Länsi-Saksa) yhdistyminen 3. lokakuuta 1990 on ollut merkkipaalu koko Saksan oikeushistoriassa.¹⁶¹ Vuodesta 1980 lähtien sutta on pidetty erityisesti suojattuna liittotasavallan kansallisen lainsäädännön mukaan (BArtSchV). Puolestaan DDR:ssä susi oli metsästettävä laji ympärivuoden alkaen vuodesta 1984. Yhdistymisen jälkeen susi on ollut Saksassa tiukasti suojeltu luonnonsuojelulain (BNatSchG) mukaisesti.¹⁶²

BJagdG § 2:n kohdan 2 mukaan osavaltiot voivat määrätä muita kuin edellä kohdassa yksi mainittuja metsästyslain alaisia eläinlajeja. Kolmesta Saksassa esiintyvistä Suomen neljästä suurpedosta ilves kuuluu metsästyslain listaamiin metsästyslain alaisiin eläinlajeihin. Jotkin Saksan osavaltioista säilyttivät suden metsästettävänä lajina 1990-luvun loppuun saakka, mutta nykyisin se on poistettu metsästyslainsäädännöstä kaikkialla Saksassa, mistä lähtien se on ollut yksinomaan luonnonsuojelulain alainen, jolloin sillä on korkein mahdollinen suojeluasema.¹⁶³

Myös karhulla ja ilveksellä on Saksassa luonnonsuojelulain turvaama erityisen suojelun asema luontodirektiivin asettamien velvoitteiden mukaisesti. Saksan luonnonsuojelulaissa (BNatSchG) 7§:n kohdassa 14 erityisen suojeltujen lajien käsitteellä viitataan alakohdassa b suoraan itse luontodirektiivin liitteeseen IV. Lajikohtaiset määritelmät tulevat siten suoraan luontodirektiivin liitteestä, jolloin erityisesti suojelujen lajien kirjo implementoituu suoraan direktiivistä.

Baijerin osavaltion alueellinen lainsäädäntö, jolla sallittiin luontodirektiivin tiukkaan suojelujärjestelmään kuuluvien lajien pyydystys ympäri vuoden niin kauan kuin kalastusta koskevia kieltoja ei ollut annettu, ei kyennyt vastaamaan luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan tiukan suojelun vaatimuksiin tehokkaasti, selkeästi ja täsmällisesti siltä osin, kun kyse oli asiassa käsiteltyjen lajien tahallisesta pyydystämisestä ja tappamisesta luonnossa.¹⁶⁴ Asiassa havaitaan, että EUT on puuttunut Saksan kansallisen lainsäädännön puutteellisuuteen luontodirektiivin täytäntöönpanossa myös silloin, kun kyse on ollut tilanteesta, jossa direktiivin vastainen alueellinen lainsäädäntö syrjäytyy jo yksinään myös normihierarkkisella perusteella liittovaltion direktiivinmukaisen lainsäädännön edeltä.

¹⁶¹ Ks. Sopimus yhdistymisestä *Politisches Archiv des Auswärtigen Amts MULT* – 78, Euroopan parlamentin vaikutuksesta yhdistymiseen *Euroopan parlamentti 2015*, s. 2.

¹⁶² Reinhardt – Kluth 2006, s. 14.

¹⁶³ Reinhardt – Kluth 2006, s. 15.

¹⁶⁴ Ks. asiassa C- 98/0395 kohdassa 76-78 todetaan, että luontodirektiivin näkökulmasta riittävän Saksan kansallisen sääntelyn olemassaolo BNatSchG (Bundesnaturschutzgesetz) ei riitä takaamaan lajien tiukan suojelun tasoa 12 artiklan mukaisesti silloin, kun osavaltion lainsäädäntö mahdollistaa kielletyt toimenpiteet. Tämä myös silloin, kun osavaltion antama alueellinen lainsäädäntö ei velvoita normihierarkkisesti sen ollessa ristiriidassa liittovaltion lainsäädännön kanssa.

Saksa kuuluu niihin Euroopan unionin jäsenvaltioihin, jotka ovat käyttäneet luotodirektiivin 16 artiklan mahdollistamaa poikkeuslupamenettelyä hyvin rajoitetusti. Esimerkiksi Ranskassa menettelyn käyttö on ollut säännöllisempää.¹⁶⁵ Tällä hetkellä Saksan ympäristöministeriön mukaan laadittu uusi poikkeuslupien hyväksymiskäytäntö Saksassa mahdollistaa nopeammat poikkeuslupamenettelyt, paremman suojan laiduneläinten omistajille, oikeusvarmuuden liittovaltiolle sekä johdonmukaisuuden eurooppalaisten ja kansallisten määräysten kanssa. Asetus uudesta poikkeuslupamenettelystä on lähtenyt Saksan ympäristöministeri Steffi Lemken aloitteesta.¹⁶⁶

Asetuksen myötä alueilla, joissa petoeläimet aiheuttavat paljon vahinkoa karjalle, voidaan myöntää lupa suden kaatamiseen jo sen jälkeen, kun susi on kerran onnistunut ylittämään riittävän hyvän karjasuojan ja tappanut laiduneläimen. Lupa on voimassa 21 päivää siitä hetkestä, kun vahinko on tapahtunut ja suden saa poistaa enintään 1000 metrin säteellä kyseisestä laitmesta.¹⁶⁷ Saksan ympäristöministeriö on pyytänyt EU:n komissiolta vahvistuksen sille, että asetuksen ehdotelma on luotodirektiivin mukainen.¹⁶⁸ Tätä näkökantaa ei ole havainnollistettu vielä oikeuskäytännössä. Automatisoitu kaatolupienantoprosessi kuitenkin asettaa kiistanalaiseksi sen, miten lajin suotuisan suojelun taso taataan.

Vaikka Saksan toteuttamassa yksinkertaistetussa lupamenettelyssä ei mahdollisteta kannanhoitollista metsästystä, se lisää lupaharkinnan ennakoitavuutta sekä oikeusvarmuutta. Suomessa hallintokäytännössä viranomaiset ovat joutuneet reagoimaan oikeuskäytännön muutoksiin, ja siten muuttamaan lupaharkintakäytäntöään.¹⁶⁹ Lupaharkinta Suomessa nojautuu heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Maa- ja metsätalousministeriön pyrkimykset täsmentävään sääntelyyn mahdollistaisi Saksan tapaan johdonmukaisemman lupasääntelyn. Vaikka vuosittaisten kaatolupien myöntökiintiö sitookin lupaharkintaa ennalta määrättyihin kriteereihin määrällisesti, Suomen riistakeskus tekee lopulta kunkin haetun luvan kohdalla tapauskohtaisen harkinnan luvan myöntämisen perusteista.

Suomessa maa- ja metsätalousministeriön vuosittaisilla metsästyskiintiöillä ei ehkä huojenneta suurpetoja koskevien poikkeuslupien lupaprosessia. Yhdessä Saksan kaltaisen automatisoidun lupaprosessin myötä yhdistettynä vuosittaisiin kaatolupakiintiöihin voitaisiin vastata

¹⁶⁵ European Commission: The situation of the wolf (canis lupus) in the European Union 12/2023, s. 66.

¹⁶⁶ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz 01.12.2023, (luettu 9.8.2024).

¹⁶⁷ UMK-Beschlussfassung zur Änderung des Praxisleitfadens Wolf 13.12.2023, (luettu 9.8.2024), s. 1.

¹⁶⁸ UMK-Beschlussfassung zur Änderung des Praxisleitfadens Wolf 13.12.2023, (luettu 9.8.2024), s. 2.

¹⁶⁹ Suomen riistakeskus 10.7.2024, (luettu 9.8.2024).

tarpeeseen johdonmukaisesta ja ennakoitavasta riistakeskuksen lupaprosessista. Saksan mallissa ei kuitenkaan ole kyse suoranaisesti kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistamisesta, vaan luontodirektiivin 16 artiklan mukaisen riistaeläimen vahingon aiheuttaman perusteen mukaisesta metsästyksestä.

5.3 Suurpedot ja niiden metsästyksen sääntely Ruotsissa

Jaktlag (1987:259) eli Ruotsin metsästyslaki sääntelee riistanhoitoa, metsästysoikeutta ja metsästyksen harjoittamista Ruotsin alueella (1§). Riista, eli villit nisäkkäät ja linnut, ovat 3§:n perusteella rauhoitettuja, ja niitä saa metsästää vain, jos se on sallittua metsästyslain (jaktlag) tai sen nojalla annettujen määräysten ja päätösten perusteella (2§). Jaktlag ei sisällä yksityiskohtaisia erityissäännöksiä siitä, kuinka suurpetojen metsästys on mahdollistettu Ruotsissa. Yksityiskohtaisemmin säännellään vain näiden lajien metsästystä koskevien tuomioistuinasioiden käsittelyn viivytyksetöntä käsittelyä sekä hallituksen toimivaltaa sallia näiden lajien metsästyksestä muiden ihmisten metsästysmailla (jaktlag 42 b§ ja jaktlag 23§:n 2. momentti).

Jaktförordning (1987:905) eli metsästysasetus sääntelee tarkemmin suurpetojen metsästystä Ruotsissa. Kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistaminen lisenssimetsästyksen kautta onkin mahdollistettu edellä mainitun metsästysasetuksen kautta. Jaktförordning 23 c§:n mukaan edellytyksenä luvanvaraiselle metsästykselle koskien karhua, sutta, ilvestä ja ahmaa on, että ei ole olemassa muuta sopivaa ratkaisua ja että metsästys ei vaikeuta lajin kannan suotuisan suojelutason säilymistä sen luontaisella levinneisyysalueella. Metsästyksen tulee myös olla sopivaa huomioon ottaen lajin kanta sekä sen on tapahduttava valikoivasti ja tarkoin valvotuissa olosuhteissa. Kansallisella metsästysasetuksella implementoidaan keskeiset luontodirektiivin 16 artiklan poikkeuslupamenettelyn kriteerit.

Lainkohdassa ei luetella direktiivin mukaisia a-e alakohtia, joista jonkin perusteen on täytyttävä poikkeuslupan myöntämisen perusteeksi. Jaktförordning 23 a§:ssä luetellaan direktiivistä implementoidut perusteet luontodirektiivin 16 artiklan a-d mukaisesti. Näillä perustein voidaan myöntää 23 b§:n mukaisia suojametsästyslupia sekä 24, 25 ja 29 §:ssä tarkoitettuja metsästyspäätöksiä koskien muita lajeja.

Jaktförörning 3 d§:n mukaan mikäli 23 c §:n mukaiset edellytykset täyttyvät ja 24 a§:stä ei seuraa muuta, Ruotsin ympäristönsuojeluvirasto voi päättää luvan myöntämisestä karhun, suden, ahman tai ilveksen metsästämiseksi. 23 b§ sääntelee niin sanotusta suojametsästyksestä, jossa lupa metsästykseseen voidaan myöntää vahinkoperusteisesti myös silloin, jos on suuri petovahingon todennäköisyys, vaikka vahinkoa ei olisi vielä tapahtunut.

Niin kutsuttua lisenssimetsästäystä sääntelee 23 d§, jonka mukaan luonnonsuojeluvirasto voi päättää luonnonvaraisesta metsästyksestä karhua, sutta, ilvestä ja ahmaa koskien. Päätös metsästyksestä edellä mainitusti voidaan laatia niin, että päätökseen voidaan liittää ehtoja, jotka ovat tarkoituksenmukaisia huomioon ottaen tiheiden petokantojen aiheuttamat haitat.

Suojelumetsästyksen ja lisenssimetsästyksen osalta Ruotsin ympäristönsuojeluvirasto voi delegoida hallintoprosessin lääninhallituksille. Luonnonsuojeluvirasto voi luovuttaa edellä mainituista lajeista lääninhallituksille karhun, suden ja ahman osalta päätösvallan suojametsästyksestä 23 b§:n nojalla. Luvanvaraisen lisenssimetsästyksen osalta luonnonsuojeluvirasto voi 23 d§:n nojalla siirtää lääninhallituksille päätösvallan karhun, suden, ilveksen ja ahman osalta edellyttäen, että lajien yksilömäärä hoitoalueella ylittää saman asetuksen 5§:ssä määritellyt vähimmäistasot. Luonnonsuojeluvirasto on pyrkinyt delegoimaan päätöksentekoprosessiaan lääninhallituksille alueellistaakseen suurpetojensa hoitoa.¹⁷⁰

Ruotsi kuuluu siten niihin Euroopan unionin jäsenvaltioihin, joka on käyttänyt luontodirektiivin 16 artiklan poikkeuslupamenettelyä koskevaa sääntelyä säännöllisesti.¹⁷¹ Poikkeuslupamenettelyn laajamittainen käyttö niin on herättänyt mediassa kärkeästäkin kritiikkiä. Ruotsin lisenssi- ja suojelulupametsästystä on pidetty luonnonvarojen suojelun laiminlyöntinä verrattuna Suomen oikeuskäytäntöä rajoittavaan tiukkaan tulkintaan susien tahallisen tappamisen välttämisestä tapauksessa *Tapiola* (C-674/17).¹⁷²

Ruotsin petopolitiikkaa on linjannut merkittävästi hallituksen vuonna 2013 antama esitys kestävistä petopolitiikasta.¹⁷³ Esityksen pääasiallisena tavoitteellisena sisältönä on säilyttää Ruotsin susien, karhujen, ahmojen, ilveksen ja maakotkien luontodirektiivin mukainen suotuisan suojelun taso samalla kun kotieläinten pitämistä ei merkittävästi haitata ja sosioekonomiset tekijät otetaan huomioon. Esityksellä määritetään porovahinkojen sietoraja. Lisäksi kun esityksessä määrätyillä hallintoalueilla on saavutettu lajin vähimmäistaso, päätösvalta kyseisen lajin metsästysluvista voidaan delegoida ilman rajoituksia alueen lääninhallituksille.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Luonnonsuojeluvirasto (Naturvårdsverket) on voi siirtää suurpetojen metsästyksen liittyvää päätösvaltaa lääninhallituksille tietyin edellytyksin, kuten että läänissä on ollut lisääntymiskykyinen suurpetokanta kolmen vuoden ajan. Hallinnollinen vastuu siirtyy lääninhallitukselle, siirtoa voidaan rajoittaa enimmäismäärällä eläimiä, joita voidaan kaataa. Naturvårdsverket 2019 (<https://www.naturvardsverket.se/4ac36b/contentassets/e7c92f2087504a96a1d332cf393bf0ed/grunderna-for-skyddsjakt-13-03-19.pdf>), s. 8.

¹⁷¹ European Commission: The situation of the wolf (canis lupus) in the European Union 12/2023, s. 66.

¹⁷² Ks. esimerkiksi Istratov esittänyt kritiikkiä Ruotsin suurpetojen suojeluun The Brussels Times 10.6.2024 (<https://www.brusselstimes.com/1084145/sweden-is-an-outlier-among-eu-countries-in-wildlife-management>).

¹⁷³ Prop. 2012/13:191: Regeringens proposition 2012/13:191 En hållbar rovdjurspolitik. Stockholm den 12 september 2013.

¹⁷⁴ Prop 2012/13:191, s. 1.

Ruotsin ympäristönsuojeluvirasto on antanut vuonna 2014 määräykset ja yleiset neuvot päätöksille suden pyyntilupien myöntämisestä lisenssimetsästyksen osalta.¹⁷⁵ Ohjeet sisältävät hallinnollista ohjausta siitä, kuinka lääninhallitukset voivat myöntää alueellisesti yksilöityjä kannanhoidollisia ”lisenssilupia” (ruot. licensjakt, jäljempänä lisenssimetsästys) ja millä perustein. Lisäksi ympäristönsuojeluviraston antamalla ohjeella säännellään metsästyksen käytettäviä menetelmiä, ajanjaksoa, kaadettujen eläinten tarkastusta sekä kaadetun eläimen käsittelyä.

Ruotsissa lääninhallitukset tekevät poikkeuslupapäätökset mahdollistaakseen kannanhoidollisen metsästyksen lääninalueilla. Poikkeuslupapäätöksissä vahvistetaan perhelaumakohtainen tavoitetaso.¹⁷⁶ Kannanhoidollinen metsästys yli suotuisan suojelun tason on mahdollistettu lääninhallitusten kautta. Lääninhallitusten soveltaessa luontodirektiivin 16 artiklan poikkeussääntöjä, sille on delegoitu päättävältä poikkeuslupamenettelystä. Lääninhallituksille annettu hallinnollinen ohjaus lupaprosessista Ruotsissa on kohdistunut lähinnä suotuisan suojelun tason ylläpitoon, eikä luvan myöntämisen muihin luontodirektiivin mukaisiin edellytyksiin.

Lääninhallitusten antamista lisenssimetsästäystä koskevista päätöksistä on mahdollista valittaa suoraan Ruotsin hallinto-oikeuteen.¹⁷⁷ Ruotsin hallinto-oikeuksien oikeuskäytännössä kannanhoidolliseen metsästyksen on suhtauduttu myönteisesti. Tuoreessa Ruotsin korkeimman hallinto-oikeuden (HFD) ratkaisussa (Högsta förvaltningsdomstolens beslut mål nro Stockholm 6.10.2023) asiassa ”Licensjakt efter björn” (suom. Lisenssimetsästys koskien karhua) tuomioistuim on katsonut 200 karhun lupametsästyksen Jämtlandin läänissä luvan määrällinen rajoitus huomioon ottaen sopivaksi huomioiden populaation koko ja rakenne (kohta 31.). Lisäksi tuomioistuin totesi metsästyksen tarkoituksen hyväksyttäväksi, metsästyksen tapahtuvan valvoituissa olosuhteissa sekä se katsoi, ettei muuta sopivaa ratkaisua toimenpiteelle ollut (kohta 32.).

Myönnettyä lupaa koskevalla alueella katsottiin riidattomasti olevan noin 1000 karhua sekä koko Ruotsissa 2900 karhua, jolloin tuomioistuin katsoi ettei 200 lisenssiluvan myöntäminen voinut vaarantaa karhupopulaation suotuisaa suojelutapaa (kohta 27.). Lisenssiluvat ovat katta neet liki 20 prosenttia myönnetyn alueen karhukannasta. HFD on ratkaisussaan viitannut paitsi edellä laajemmin käsiteltyyn EUT:n ennakkoratkaisuun Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola C-674/17, myös sen aikaisemmin antamaan ennakkoratkaisuun HDF 2016 ref. 89, jossa se on tulkinnut luontodirektiivin ”kerääminen” käsitteen tulkintaa sekä poikkeuslupien ”rajallista määrää yksilöitä” -ehtoa.¹⁷⁸ HFD toteaa myös, että kuten oikeuskäytännössä aikaisemmin

¹⁷⁵ NFS 2014:24 (26.9.2014), s. 1-4.

¹⁷⁶ Ruotsissa lääninhallituksien antamia poikkeuslupapäätöksiä esimerkiksi Länsstyrelsen Västra Götaland 21.9.2023 (luettu 9.8.2024) sekä Länsstyrelsen Södermanlands län 21.9.2023 (luettu 9.8.2024).

¹⁷⁷ Ks. esimerkiksi Länsstyrelsen Västra Götaland 2024, 21.9.2023, s. 27.

¹⁷⁸ ks. tarkemmin HFD: Mål nr. 963-22 meddelat i Stockholm den 6 oktober 2023 kohda 18 ja kohta 24.

todettua, se mitä voidaan pitää luontodirektiivin 16 artiklan poikkeuslupamenettelyssä tarkoitettuna rajallisena määränä, riippuu kyseessä olevasta lajista ja alueesta (kohta 72.).¹⁷⁹

Ruotsin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu HFD 2016 ref. 89 on muuttanut merkittävästi maan oikeuskäytäntöä. Tukholman hallinto-oikeus on esimerkiksi aikaisemmin tuomiossaan 3273-13 (14.11.2014) katsonut, että poikkeuslupa on tarvittava ilmoitettu tarkoitus, jotta päätös voidaan tehdä, koska muutoin ei ole mahdollista harkita, onko poikkeus luontodirektiivin suojelumääräykseen kohtuullinen tai onko olemassa jokin sopivampi ratkaisu kyseiseen ongelmaan.¹⁸⁰

Ruotsin korkein hallinto-oikeus toteaa oikeuskäytäntöä muuttaneessaan ratkaisussa HDF 2016 ref. 89, että lääninhallituksen ja luonnonvarakeskuksen esittämien petoeläinvahinkojen ennaltaehkäisyä koskevien perusteiden saavuttamiseksi, vuoden 2016 luvanvaraisen lisenssisuden metsästyksen osalta ei ollut muuta sopivampaa ratkaisua. Lääninhallituksen ja luonnonvarakeskuksen esittämistä syistä susien siirtäminen tai sterilointi eivät olleet mahdollisia sopivia vaihtoehtoja.

Ratkaisussa HDF 2016 ref. 89 kannanhoidollisen lisenssimetsästyksen hyväksyttävyyttä perustellaan luontodirektiivin 16 artiklan e-alakohdan poikkeuksella. Ruotsin korkein hallinto-oikeus katsoo, että 16 artiklan e-alakohdassa käsitteenä tiettyjen yksilöiden kerääminen ja säilyttäminen sisältää myös laajana käsitteenä metsästyksen, jonka tarkoituksena on tappaa eläin.¹⁸¹ Luontodirektiivissä ei tuomioperusteluiden mukaan ole myöskään määritelmää siitä, mitä tarkoitetaan poikkeuslupien rajoitetulla määrällä ja rajoitetulla laadulla. Tulkintaa käsitteen sisällöstä ei voida myöskään löytää lintudirektiivistä tai sen oikeuskäytännöstä, sillä Ruotsin korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei lintudirektiivi sisällä vastaavaa käsitettä.¹⁸²

Lintudirektiivissä suojelutoimien poikkeuslupamenettelyä koskeva artikla sisältää c-alakohdassa sanamuodoltaan poikkeuslupaperusteen ”salliakseen tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystämisen, hallussa pitämisen tai muuten

¹⁷⁹ Oikeuskäytännössä esimerkiksi ratkaisuun HDF 2016 ref. 89 on viitattu usein myöhemmin oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa kannanhoidollista metsästystä puoltavana ennakkoratkaisuna. Tämä on perustunut siihen, että paitsi kansallisessa metsästysasetuksessa ei määrätä, että erityinen tarkoitus poikkeusluvalla on ilmoitettava, jotta poikkeuslupa metsästyksen voitaisiin myöntää. HDF kuvaa, että luontodirektiivin 16 artiklan e-alakohdassa ei mainita mitään erityistä tarkoitusta.

¹⁸⁰ Ks. tähän Tukholman hallinto-oikeuden tuomioon viitataan myös korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä muuttavassa ratkaisussa HFD 2016 ref. 89, (<https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/hogstaforvaltningsdomstolen/avgoranden-2008-2018/2016/hfd-2016-ref.-89.pdf>), s. 32.

¹⁸¹ Ks. käsitteiden kerääminen ja säilyttäminen EU-oikeudellista merkitystä käsitellään tarkemmin tuomion perusteluissa HFD 2016 ref. 89 (<https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/hogstaforvaltningsdomstolen/avgoranden-2008-2018/2016/hfd-2016-ref.-89.pdf>), s. 9.

¹⁸² HDF 2016 ref. 89, s. 19.

asiallisen hyötykäytön”. Luontodirektiivin 16 artiklan tarkoitukseltaan avoin e-alakohta poikkeuslupaperusteena sisältää vastaavasti ehdon siitä, että valikoitujen yksilöiden tulee olla tarkoin valvotuissa olosuhteissa valittuja ja poikkeuslupien tulee olla rajoitettuja. Luontodirektiivi ei siten sisällä viittausta pieniin määriin. Tämän seikan Ruotsin korkein hallinto-oikeus on selkeästi ratkaisunsa perusteissa myös havainnut, ja silloin tulkinnut, ettei luontodirektiivin e-alakohdan käyttö sisällä sinällään määrällisiä rajoituksia. Ainut määrällinen rajoitus 16 artiklan poikkeuslupamenettelyn käyttöön on suotuisan suojelun tason säilyttäminen.

Ruotsin lääninhallitusten myöntämät kannanhoidolliset poikkeusluvut ovat määrällisesti hyvin suuria. Esimerkiksi Ruotsin oikeustilaa vahvasti määrittävässä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa HDF 2019 ref. 89 myönnetty poikkeusluvat koskivat Värmlannin lääninhallituksen vuoden 2016 päätöstä susien kannanhoidollisesta metsästystä läänin alueella enintään 20 sudelle kahdella läänin metsästysalueella. Lisäksi päätettiin lisenssimetsästyksestä enintään kuudelle sudelle Örebron läänin kanssa maakuntien yhteisellä alueella. Ratkaisu HFD 963-22 (6.20.2023) koski puolestaan joka 200 karhua, joka vastaa kahtakymmentä prosenttia myönnetyn alueen karhukannasta ja koko maan karhukannasta liki seitsemää prosenttia.¹⁸³

Ratkaisussa HFD 2016 ref. 48 on arvioinut lääninhallitusten antamien päätösten *lis pendens* -vaikutusta ankarasti. Lääninhallitusten ei ole mahdollista muuttaa valituksenalaisena olevia päätöksiään. Dalarnan, Västmanlandin ja Örebron lääninhallitukset olivat päättäneet lupametsästyksestä kahdentoista suden metsästyksestä, mutta lisänneet kiintiön määrää kahdella sudella sillä välin, kun asia oli vielä korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä. Ruotsin hallintolain (förvaltningslagen) 39§:n mukaan lääninhallitukset menettelivät virheellisesti muuttaessaan lisenssimetsästyspäätöksiä.

Vaikka Ruotsin harjoittama suurpetopolitiikka on saanut osakseen kritiikkiä, Euroopan unionin oikeuden näkökulmasta Ruotsin harjoittamiin toimiin on suhtauduttu suopeammin. Euroopan parlamentti antoi 24. marraskuuta 2022 päätöslauselman koskien kotieläintuotantoa ja suurpetojen suojelua Euroopassa. Parlamentti kehottaa jäsenvaltioita tieteellisesti tunnustamaan ja tukemaan parhaita mahdollisia ehkäiseviä toimia suurpetoeläinten aiheuttamien hyökkäyksien ja petovahinkojen ehkäisemiseksi.¹⁸⁴ Komissio vastauksessaan Parlamentille toteaa, että jäsenvaltioilla on susikannan hallinnassa toissijaisuusperiaatetta noudattaen direktiivin mukaiset keinot susikannan hallintaan, mukaan lukien paikalliset konfliktit ja olosuhteet. Jäsenvaltion on vain tiedotettava tällaisista toimenpiteistä, joiden on oltava direktiivin mukaisia, mutta komissio

¹⁸³ Ks. kannan määristä tarkemmin HFD 963-22 (6.10.2023) kohta 2.

¹⁸⁴ European Parliament 24.11.2022, kohta 16.

korostaa, että päätöksenteko näistä toimenpiteistä kuuluu yksinomaan kansallisille ja alueellisille viranomaisille. Komissio korostaa, että se ei tule estämään jäsenvaltiota hyödyntämästä heille tarjottuja erilaisia poikkeusmahdollisuuksia direktiivin mukaisesti.¹⁸⁵

EUT on oikeuskäytännössään todennut, että todistustaakka luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan osalta vaadittujen edellytysten täyttymisen osalta on viranomaisella. Todistustaakka hallintokäytäntöä koskevassa riita-asiassa ei kuitenkaan voi mennä niin pitkälle, että jäsenvaltion tulisi jokaisen yksittäistapauksen tai edes suuren esimerkkitapausten joukon osalta pystyttävä aukottomasti todentamaan, että poikkeukset edellytykset täyttyvät. EUT on todennut, että poikkeusten osalta poikkeusten soveltamisjärjestelmä kokonaisuudessaan kuvataan.¹⁸⁶

Ruotsin osalta poikkeuslupamenettelyjen järjestelmää tulisi tarkastella kokonaisuutena, jossa toki yksittäistapaukset osoittavat päätöksenteon perusteluja ja perusperiaatteita. Järjestelmä Ruotsissa nojautuu vahvasti suotuisan suojelutason ylläpitoon, mikä mahdollistaa päätöksenteon delegoinnin paikallisille viranomaisille. Kannanhoidollista metsästystä toteutetaan eritoten susien osalta perustellen sitä sosioekonomisten negatiivisten seurausten rajoittamisella sekä kotieläinten pito-oikeuksien parantamisella.¹⁸⁷ Muiden vaihtoehtojen tyydyttävien ratkaisutapojen punninta nojaa oikeuskäytännössä tieteelliseen arvioon, sekä suotuisan suojelun tasossa otetaan huomioon suden geneettinen monimuotoisuus eikä pelkästään populaatiokoko.¹⁸⁸

Ruotsissa kannanhoidollista metsästystä toteutetaan hallinnollisen yhteistyön ja tieteellisesti kerättävän lajitiedon perusteella. Kannanhoidollinen metsästys toteutetaan alakohdan e mukaisella muulla perusteella, eli sosioekonomisella sekä kotieläinvahinkoja ennaltaehkäisevällä perusteella. Tämän perusteen käyttö ei näytä joutuneen Euroopan unionin oikeuden toimielinten piirissä kyseenalaistetuksi, vaikka vapaamuotoiselta e-alakohdan mukaiselta odotetaan myös direktiivin yleisen tavoitteen mukaisuutta.

Kannanhoidollista metsästystä koskevassa päätöksessä viitataan laittoman metsästyksen torjumiseen kannanhoidollisten lupien perusteena kotieläinvahinkojen ehkäisyn ohella. Laittoman metsästyksen arvioidaan olevan noin 10-15 prosenttia kokonaiskuolleisuudesta susien osalta. Karhujen osalta metsästyslupilla on saatu monet metsästäjät ja maanomistajat arvostamaan

¹⁸⁵ Euroopan komissio 2022/2952 (RSP) 7.3.2023, s. 4.

¹⁸⁶ Ks. esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu Komissio v. Suomi C-342/05, kohta 21.

¹⁸⁷ Ks. esimerkiksi usein viitatussa HDF 2016 ref. 89 ratkaisun s. 27 viitataan direktiivin alakohdan e-mukaiseen muuhun syyhyn eli kotieläinten suojeluun ja sosioekonomisten negatiivisten vaikutusten estämiseen.

¹⁸⁸ Ks. esimerkiksi HDF 2016 ref. 89 s. 24-25 huomioidaan lääninhallitusten toimintatapa peruuttaa välittömästi metsästys, mikäli on riski, että geneettisesti tärkeä susi tapetaan metsästyksessä. Lisäksi hallintokäytännössä huomioidaan vaaditulla tavalla vaihtoehtoiset ratkaisut metsästyslupien toimenpiteenä, kuten sterilointi ja susien siirrot.

karhunmetsästystä ja toteuttamaan sitä säännellysti laillisella ja kestävämmällä tavalla. Läänin hallituksen näkemyksenä on, että laillisen metsästyksen mahdollisuuden puuttuessa, turhautuminen tilanteeseen kasvaa ja siten myös laittoman metsästyksen hyväksyntä.¹⁸⁹ EUT ei kuitenkaan ratkaisussa C-647/17 edellä todetusti Suomen toteuttaman kannanhoidollisen metsästyksen osalta pitänyt salametsästyksen ehkäisyä direktiivin 16 artiklan e-alakohdan mukaisena hyväksyttävänä päämääränä tai tätä ei ainakaan ole pystytty tieteellisin ja selkein perustein osoittamaan saavutettavissa olevaksi päämääräksi.

Kannanhoidolliset myönnetty luvat ovat koskeneet yksilöiden määrän osalta hyvin vaihtelevasti muutamasta yksilöstä jopa kymmeneen. Määrällisesti ei ole unionin oikeudessa selvää, millaisen luvan voidaan katsoa täyttävän ehdon metsästyksestä ”valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti”. Ruotsissa tämän lupien yksilöitävyyden vaatimuksen tulkinta on joka tapauksessa hyvin löyhää. Luonnonsuojeluliitto Ruotsissa on katsonut, että poikkeuslupamenettelyn tulisi kohdistua yksittäisten yksilöiden pyydystämiseen.¹⁹⁰ Ruotsissa luonnonsuojeluliitto on ilmaissut huolensa myös siitä, että susikanta Ruotsissa on aivan liian pieni ja uusien geenien virta ei ole riittävää. Se on pitänyt lisenssimetsästyksen (licensjakt) sallimista vastuuttomana nykyisessä tilanteessa, jossa Ruotsissa susien sisäsiitosastetta ei ole saatu hallintaan.¹⁹¹

Ruotsin korkein hallinto-oikeus on puolestaan punninnut, että luontodirektiivin valikoivuuden vaatimus täytetään sillä, että metsästyksessä kohdistuu tiettyihin yksilöihin tai tiettyihin yksilöryhmiin, jotka kuuluvat tiettyyn lajiin, että se jättää tiettyjä yksilöitä tai yksilöryhmiä metsästyksen ulkopuolelle. Ruotsin korkein hallinto-oikeus on arvioinut riittäväksi, että lääninhallitusten myöntävät luvat kohdistuvat rajatusti muutamiin läänin alueisiin ja tiettyihin erityisiin reviireihin, jotka perustuvat tietoihin reviireistä, ettei alueella esiinny geneettisesti tärkeitä susiyksilöitä. Tämä metsästyksessä myös keskeytettäisiin välittömästi, jos ilmenisi, että geneettisesti tärkeä susi oleskelee jollakin metsästysalueella. Lupia myönnettäessä myös varmistetaan, että susien elinvoimainen populaatiokoko sekä suotuisan suojelun taso säilyy.¹⁹²

Toisaalta päämäärä johon poikkeusluvalla pyritään, on oikeuskäytännössä pyritty osoittamaan tieteellisen tiedon ja tutkimuksen kautta toteen viittaamalla erilaisiin aineistoihin. Naturvårdsverket on siirtänyt myös tänä vuonna päätösoikeuden lisenssimetsästyksestä alueillaan karhun,

¹⁸⁹ Ks. Länsstyrelsen Vesträ Gotanland 21.9.2023 myönsi kannanhoidolliset luvat kuuden suden tappamiseksi läänin alueella päätöksessä mainittuja metsästysohjeita noudattaen. Näiden perusteena käytettiin kestävää kannanhoidoa erityisesti salametsästyksen torjunnan näkökulmasta, s. 13.

¹⁹⁰ Ks. Luonnonsuojeluliiton näkemyksestä esimerkiksi ratkaisussa HFD 2016 ref. 89 s. 24.

¹⁹¹ Naturskyddsföreningen Dalarna 30.9.2021 (luettu 8.9.2024).

¹⁹² HFD 2016 ref. 89 on päätyntä luonnonsuojeluliiton arviosta päinvastaiseen ratkaisuun arvioidessaan suden kannan geneettisesti elinvoimaiseksi eikä havainnut sisäsiitosongelmaa s. 24-25.

suden ja ilveksen sekä myös ahman osalta.¹⁹³ Lisenssimetsästäystä jatketaan siis menestyksekkäästi Ruotsissa. Osaltaan tämän jatkumisen on voinut mahdollistaa se, että Ruotsin susikanasta on laadittu hyvin laaja dokumentaatio, ja sitä on pidetty jopa maailman dokumentoiduimpana susiheimona.¹⁹⁴

Laajalla dokumentaatiolla on ehkä pystytty vastaamaan EU-oikeuden vaateisiin laajasta tutkimuksellisesta tiedosta. Toisaalta ei voida ennakolta sanoa, millaiseen ratkaisuun unionin oikeus päätyisi, jos lisenssimetsästyksen lupajärjestelmästä jokin poikkeuslupa päätyisi sen arvioitavaksi. Olisiko tämän kautta mahdollista antaa selkeämpiä oikeusohjeita siitä, onko kannanhoitollisen metsästyksen mahdollistaminen mahdollista millään poikkeamisperustein.

¹⁹³ Naturvårdsverket: Beslut 2023-04-14 sisältää lajikohtaiset populaatiokoot sekä raportointivelvoitteet lääninhallituksille sen toteuttamista lupaprosesseista.

¹⁹⁴ Naturskyddsföreningen Dalarna 30.9.2021 (luettu 8.9.2024).

6 KANNANHOIDOLLISEN SUURPETOMETSÄSTYKSEN OIKEUSPOLIITTINEN ARVIOINTI

Luontodirektiivin 16 artiklan perusteella myönnettyt kannanhoidolliset poikkeusluvut ovat herättäneet laajamittaista keskustelua Suomessa. Nykyinen kansallinen oikeustila on yhä epäselvä. Keskustelua ei ole käyty vain suhteessa kansallisiin viranomaisiin, vaan Suomen kansainvälisten lajiensuojeluvuoroitteen seurauksena kansallisessa lainvalmistelussa sekä oikeudenkäytössä on päädytty oikeuslähdeopillisesti eri hierarkiatasoilla olevien EU-oikeudellisten lainsäädäntöinstrumenttien tulkintaan.

Epäselvyys nykyisen sääntelyn tulkinnasta on havaittu myös poliittisesti. Euroopan parlamentin jäsen Suomen jäsenvaltiosta, Teuvo Hakkarainen, jätti 15.11.2023 kirjallisesti vastattavan ensisijaisen kysymyksen komissiolle Suomen toteuttamasta suurpetopolitiikasta. Kirjallisessa kysymyksessä on kaksi osaa: 1.) Katsooko komissio, että Suomen petopolitiikka noudattaa luontodirektiiviä huomioon ottaen korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen (KHO 30.10.2023)? ja 2.) Olisiko luontodirektiiviä syytä tarkentaa erityisesti siksi, että sitä tulkitaan hyvin eri tavoin naapurimaissa kuten Ruotsissa ja Suomessa?¹⁹⁵

Tähän komissio on todennut kirjallisella vastauksella, että Euroopan unionin tuomioistuimien on varmistakseen yhtenäisen soveltamisen ja tulkinnan antanut useita luontodirektiiviä koskevia ratkaisuja. Komissio on näiden perusteella laatinut erityiset suuntaviivat, joilla kansallisia viranomaisia tuetaan niiden tehdessä poikkeuksia direktiivin tiukoista suojelusäännöksistä.¹⁹⁶ Sitä voidaanko oikeuskäytäntöä pitää tulkintaa yhdenmukaistava ja viranomaisille suunnattuja ohjeasiakirjoja selkeinä, voidaan perustellusti kyseenalaistaa.

Komissio viittaa edellä mainitussa vastauksessaan Parlamentille lokakuussa 2021 julkaistuun ohjeasiakirjaan luontodirektiivin mukaisten yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta.¹⁹⁷ Erityisesti Ruotsi on käyttänyt luontodirektiivin 16 artiklan e-alakohtaa, jossa alakohtassa ei täsmennetä tavoitetta, johon poikkeusta pyydettyä on pyrittävä. Olennaista avoimenkin tavoitteen osalta jäsenvaltiolle on se, että tavoite on edelleen ilmoitettava ja perusteltava kattavasti. Tavoitteen tulee olla eri kuin kohdissa a-d mainitut sekä direktiivin yleisten tavoitteiden mukainen.¹⁹⁸ Ohjeasiakirjassa komissio ei täsmennä, mitä direktiivin yleisten

¹⁹⁵ Parlamentin kysymys P-0003361/2023/rev. 1.

¹⁹⁶ Sinkeviciusin Euroopan komission puolesta antama vastaus 17.1.2024.

¹⁹⁷ Euroopan komission 12.10.2021 päivittämä ohjeasiakirja neuvoo viranomaisia erityisesti luontodirektiivin liitteen neljä (a) mukaisten lajien suojelusta summaten soveltamiskäytännön pääkohdat.

¹⁹⁸ Euroopan komissio 12.10.2021, s. 12.

tavoitteiden mukaisuus tarkoittaa. Tämä jättää jäsenvaltioiden viranomaisille edelleen paljon harkinta valtaa siinä, millainen 16 artiklan e-alakohdan mukaan toteutettava tavoite voi täyttää vaatimuksen ”direktiivin yleisten tavoitteiden mukainen”. Toisaalta tämä palauttaa oikeudellisen harkinnan tavoitteet luontodirektiivin mukaisuuteen. Kannanhoidollinen metsästys ei itsessään sisällä premissiä siitä, miksi kannanhoitoa toteutetaan. Jos kannanhoidolla päädytään lajia suojelemaan päämäärään, näytettäväksi jää vain päämäärän todellinen saavutettavuus.

Populaatioiden koon ja lajin suotuisan suojelun tason osalta nojataan vahvasti tieteelliseen tietoon. Käytettyjen menetelmien osalta korostetaan viranomaisten valvontavelvollisuutta ja tarkkaa sääntelyä. Myönnettyjen lupien tulee myös olla tarkkaan paikallisesti rajattuja. E-alakohdan mukaisten tavoitteiden mukaan myönnettyjen poikkeuslupien tulee olla käytöltään hyvin valikoivia ja kohdistuttava vain tiettyihin yksilöihin tai yksilöryhmiin, kuten ongelmayksilöihin.¹⁹⁹

Direktiivin tulkinta on edelleen hyvin haastavaa. Euroopan parlamenttikin on tehnyt havainnon, että tällä hetkellä susikannan ja kotieläimeen kohdistuvien hyökkäysten nopea kasvu heikentää jäsenvaltioiden viranomaisten mahdollisuuksia toteuttaa tehokkaita ja päättäväisiä toimia käytössä olevien oikeudellisten välineiden avulla.²⁰⁰ Samalla Euroopan parlamentti kehottaa komissiota ja jäsenvaltiota avustamaan alueita hyödyntämään jo olemassa olevaa luontodirektiivin 16 artiklan poikkeussääntelyä. Samalla Euroopan parlamentti korostaa, että komission vastuulla on tarvittaessa selventää 12 ja 16 artiklan tulkintaa koskevia ohjeita ja pitää ohjeensa ajan tasalla.²⁰¹

Komissio vastauksessaan korostaa olevansa valmis auttamaan jäsenvaltioita niiden kohtaamissa suurpetojen ja ihmisten välisissä yhteiselokonflikteissa. Komissio viittaa lokakuussa 2021 julkaistuihin ohjeisiin²⁰², joiden tarkoituksena on selkeyttää tiukan suojelun säännösten tulkintaa. Komissio myös lupaa jatkavansa vuoropuhelua jäsenvaltioiden kanssa suurpetokysymyksiin liittyvien täytäntöönpanon ongelmien ratkaisemiseksi sekä muissa luontodirektiiviin liittyvissä asioissa.²⁰³ Tutkimuksessa on kuitenkin havaittu, kuinka suurpetoja koskevan 16 artiklan soveltaminen on erittäin tulkinnanvaraista sekä oikeuskäytäntö ja soft law-tyyppinen komission ohjeistus erityisesti e-alakohdan perusteesta on hyvinkin tulkinnanvaraista. Kun tulkinta e-alakohdan käyttöalasta palautuu luontodirektiivin yleisen hengen tulkintaan, oikeusvarmuus myönnetyn kannanhoidollisen metsästyslupan osalta on hataralla pohjalla.

¹⁹⁹ Euroopan komissio 12.10.2021, s. 12.

²⁰⁰ Euroopan parlamentti 24.11.2022, kohta F.

²⁰¹ Euroopan parlamentti 24.11.2022, kohta S (alakohta 7).

²⁰² Euroopan komissio 12.10.2021.

²⁰³ Euroopan komissio 2022/2952 (RSP) 7.3.2023, s. 4.

Euroopan parlamentti on 24.11.2022 julkaistussa päätöslauselmassa pitänyt myönteisenä ratkaisuna sitä, että muutosehdotus suden siirtämisestä Bernin yleissopimuksen liitteestä II liitteeseen III on sisällytetty Bernin sopimuksen pysyvän komitean 42. kokouksen esityslistalle.²⁰⁴ Komissio on tehnyt ehdotuksen 20.12.2023 edellä mainitusta muutoksesta, jolloin suden osalta suojelua lievennettäisiin siirtämällä susi Bernin yleissopimuksen mukaisesti täysin rauhoitettuihin lajeista suojeltuihin eläinlajeihin.²⁰⁵ Bernin yleissopimuksen pysyvän komitean 44. kokous Strasbourgissa päättää asiasta 2.-6.12.2024.²⁰⁶ Euroopan unioninkin lainsäädäntöä velvoittavan Bernin yleissopimuksen mahdolliset muutokset ovat siten hyvin ajankohtainen asia, ja pysyvän komitean päätöstä odotetaan varmasti paitsi Suomessa, myös muissa unionin jäsenvaltioissa.

Ympäristöministeriö on todennut, että muutoksella ei tule olemaan suoraa vaikutusta Suomen lainsäädäntöön, sillä Suomella on jo Bernin yleissopimuksen liitteestä II varauma suden osalta. Toisaalta laji on edelleen luontodirektiivin tiukan suojelun alla. Tämä mahdollinen muutos on kuitenkin Suomen tavoitteiden mukaista, sillä se mahdollistaisi suden siirtämisen luontodirektiivin liitteestä IV liitteeseen V.²⁰⁷ Bernin yleissopimuksen velvoite suden osalta ei siten ole koskenut Suomea, joten suden suojelun velvoittavuus nivoutuu yksinomaan luontodirektiivin soveltamisalaan.

Jotta Suomessa voitaisiin toteuttaa lainvalmistelua suurpetojen kannanhoidollisen metsästämis-
sen mahdollistamiseksi, tämä vaatisi lajien kannan hyvää tasoa. Suotuisan suojelutason määrittäminen on ennen kaikkea luonnontieteellistä arviointia, eikä tämän tutkielman tarkoituksena ole syvemmin avata suotuisan suojelun tasoa juridisena käsitteenä. Huomionarvoista on se, että vaikka suotuisan suojelun taso lajikohtaisesti kansallisesti saavutettaisiin, kannanhoito ei ole mahdollista ennen kuin tulkinta 16 artiklan poikkeamisperusteen hyväksyttävyydestä on selkeä.

Lyhyellä aikavälillä ilveksen suotuisan suojelun tasoa ei uhkaa Suomessa mikään yksittäinen tekijä. Pitkällä aikavälillä potentiaalinen uhkatekijä voi olla metsästys. Lajin kanta onkin romahtanut useasti voimakkaan metsästyksen takia ja metsästysrauhoituksen myötä kanta on lähentynyt toipumaan.²⁰⁸ Vuonna 2023 ennen metsästyskautta Suomessa oli arviolta 2390-2575 yli-
vuoden ikäistä ilvestä.²⁰⁹

²⁰⁴ Euroopan parlamentti 24.11.2022, kohta S (alakohta 4).

²⁰⁵ Euroopan komissio COM/2023/799 final (20.12.2023), artiklat 1-3.

²⁰⁶ Komitea kokoontuu vähintään kahden vuoden välein. Viimeiset 40 vuotta pysyvä komitea on tavan mukaisesti kokoontunut kalenterivuoden lopussa (Euroopan komissio COM/2023/799 final (20.12.2023), kohta 2.2).

²⁰⁷ Ympäristöministeriön perusmuistio (EU/1380/2023-YM-2, (15.3.2024), s. 4.

²⁰⁸ Ympäristöministeriö 2017, s. 38

²⁰⁹ Valtonen – Herrero - Mäntyniemi – Helle - Holmala, 2023, s. 6.

Suomen karhukanta on 1500 karhua, mikä on kymmenkertainen 1960-lukuun verrattuna. Riistahallinto reagoi kannanmuutoksiin niin, että metsästystä ei voida pitää merkittävänä uhkana karhukannalle. Myös karhun salametsästys on ollut vähäistä.²¹⁰ Suomessa oli 220-245 sutta alkuvuonna 2015.²¹¹ Maaliskuussa 2023 susia oli todennäköisesti 291-331 yksilöä, jolloin kanta on hieman elpynyt viime vuosina.²¹² Susien kanta on näistä suurpedoista niukin, mutta sen yhteiskunnallinen keskustelu on ollut jopa kärkkäintä. Toisaalta Suomen riistakeskus onkin päätenyt ensin kieltämään suden kannanhoidollisen metsästyksen Euroopan unionin ennakkoratkaisun C-674/17 kautta ja vasta sittemmin laajentanut tätä tulkintaa muihin suurpetoihin ratkaisussa KHO 2023:99 ja KHO 2023:100. Tämä siitäkkin huolimatta, että eriävä tulkinta kannanhoidollisesta metsästyksestä ei ole liittynyt kannan kokoon.²¹³

Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että suurpetopoliittikka on hoidettava tavalla, joka huomioi myös sosiaalisen kestämyksen. Tällöin suurpetojen kannanhoidollinen metsästys turvataan lainsäädännöllä.²¹⁴ Suurpetojen poikkeuslupakäytäntöjen kehittämistä varten on perustettu asiantuntijaryhmä, joka on aloittanut toimikautensa 1.4.2024. Toimikausi kestää 15.10.2024 saakka. Työryhmän tehtävänä on paitsi etsiä keinoja vahinko- ja turvallisuusperusteisten poikkeuslupien poikkeuslupakäytäntöjen joustavoittamiseksi, myös tehdä ehdotuksia ns. kannanhoidollisten poikkeuslupien mahdollistamiseksi luontodirektiivin 16 artiklan e-alakohdan perusteella.²¹⁵

Työryhmä ei ole vielä ratkonut ongelmaa kannanhoidollisesta metsästyksestä. Lausuntopyynnön kohteena olleessa lakiehdotuksessa on vain tehty muutosehdotuksia valtioneuvoston asetukseen metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista. Tehdyillä muutosehdotuksilla on laajennettu poikkeuslupan voimassaoloaika 21 vuorokaudesta 31 vuorokauteen sekä velvoitettu otamaan lupaprosessissa huomioon lajin biologiset ominaispiirteet. Lisäksi muun tyydyttävän ratkaisun harkintaa täsmennetään asetusehdotuksessa niin, että poikkeuslupan kohteena olevan karhun, suden, ilveksen tai ahman loukuttamista tai nukuttamista ja siirtämistä toisaalle ei voida pitää tyydyttävänä ratkaisuna.²¹⁶ Tämä tulkinta on ollut käytössä jo Ruotsin oikeuskäytännössä,

²¹⁰ Ympäristöministeriö 2017, s. 42

²¹¹ Ympäristöministeriö 2017, s. 78.

²¹² Luonnonvarakeskus 14.6.2023.

²¹³ Suotuisan suojelun taso on kaikissa kannanhoidollisissa lupapäätöksissä nähty täyttyvän myös niiden osalta, joissa suhtautuminen kannanhoidolliseen metsästykseseen on muuttunut kielteiseksi.

²¹⁴ Valtioneuvosto 20.6.2023, s. 132.

²¹⁵ Maa- ja metsätalousministeriö 11.3.2024, s. 2.

²¹⁶ Maa- ja metsätalousministeriö VN/8175/2024 27.5.2024, s. 3-5.

jossa myös sterilointi on tulkittu tällaiseksi sopimattomaksi muuksi tyydyttäväksi ratkaisuksi.²¹⁷

Viimeisenä muutoksena ehdotetaan, että sääolosuhteista tai muusta perustellusta syystä johtuen, kun vahinkoa aiheuttavan yksilön tunnistaminen ei ole mahdollista, poikkeuslupa voidaan myöntää alueellisesti kohdistamatta sitä tiettyyn yksilöön ottaen huomioon lajin biologiset ominaispiirteet. Biologisilla ominaispiirteillä tarkoitetaan esimerkiksi elinympäristövaatimuksia, ravinnonkäyttöä ja lisääntymistä. Kannan koon osalta tulisi erityisesti ottaa huomioon myös lajien lisääntymisajat.²¹⁸ Biologisten ominaispiirteiden arviointi perustuu laajempaan lajin kannan tuntemukseen kuin populaatioin kokoon. Tämä vaatii puolestaan luonnontieteelliseltä tiedolta laajaa tuntemusta.

Annetuissa lausunnoissa työryhmän ehdotukseen on esitetty toiveita kannanhoidollisen metsästyksen sääntelyn toteuttamiseksi.²¹⁹ Samaan aikaan esimerkiksi Suomen luonnonsuojeluliitto ry on nähnyt jo nykyiset asetusluonnoksen mukaiset muutokset uhaksi, että niillä voitaisiin toteuttaa kannanhoidollisen metsästyksen harjoittamista vahinkoperusteisten lupien varjolla.²²⁰ Lausunnoissa korostuvat, kuinka vastakkainasettelu suurpetojen suojelun ja kannanhoidon välillä on kärjistynyt. Näistä puhutaan ensisijaisesti kahtena vastakkaisena tavoitteena, jotka poissulkevat toisiensa käytön. Hallitusohjelmassa on huomioitu, että suurpetoja koskee myös jonkinasteinen sosiaalinen kestävyys, jota ei tulisi ylittää. Ennen vallinneet pääasiassa luonnonsuojelulliset pyrkimykset ovat hallitusohjelmassa saaneet rinnalleen käsitteen sosiaalinen kestävyys.

Koska unionin oikeudessa direktiivin tulkintavaikutus kohdistuu viranomaisiin, viranomaisten tehtävänä on luoda kansallinen sääntely, joka vastaa unionin oikeutta. Samaan aikaan on havaittavissa, että erityisesti kannanhoidolliseen suurpetojen metsästykseen ei haluta ottaa lainsäädännöllisiä kannanottoja. Vaikka hallitusohjelma ilmaisee poliittista tahtotilaa kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistamisesta, lainvalmisteluprosessin ehdottamat muutokset ovat vielä toistaiseksi varovaisia. Muutokset lainsäädäntöön ovat joka tapauksessa toivottuja niin suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen puolustajien kuin sitä vastustavienkin

²¹⁷ Ratkaisussa HDF 2016 ref. 89 suden siirtämistä tai sterilointia ei voitu pitää sopivina vaihtoehtoisina keinoina metsästykselle, s. 35.

²¹⁸ Maa- ja metsätalousministeriö VN/8175/2024 27.5.2024, s. 4-5.

²¹⁹ Ks. MMM: Lausuntoyhteenvedossa VN/8175/2024 esimerkiksi SLC rf ja MTK ry painottavat kannanhoidollisen metsästyksen valmistelua tulee jatkaa, s. 16 ja s. 19. Esimerkiksi Poliisi hallitus toteaa, että kannanhoidollisen metsästyksen loppuminen tulisi johtamaan etenkin karhun osalta kannan voimakkaaseen kasvuun ja sen kautta lisäämään petokonfliktien määrää, s. 9.

²²⁰ Maa- ja metsätalousministeriö: Lausuntoyhteenveto VN/8175/2024, s. 18.

näkökulmasta. Luomalla lisää asetuksella annettavia tulkintaperusteita lupaprossista vastaavalle Suomen riistakeskukselle, hankaloitetaan vallitsevaa ennakoimatonta oikeustilaa entisestään.

Luontodirektiivin 16 artiklan e-alakohdan käytöstä on tullut lainkohta, jonka käytön laajuutta testataan oikeuskäytännössä alituisen. Kun kyse on nimenomaan avoimesta poikkeamisperusteesta. On selvää, että tulkinnallisesti avoimen poikkeamisperusteen käyttö herättää paljon oikeuskäytäntöä. Koska avoin poikkeamisperuste on implementoitu metsästyslakiin lähes direktiivin sanamuodon mukaisena, e-alakohdan perusteella haettujen poikkeuslupapäätösten perustelut nojautuvat aina erilaisiin tulkinta-aineistoihin. Tulkinta-aineistojen käyttö on tällöin väistämättä laajaa. Kansallisen lain sisältö on jopa direktiiviä yksinkertaistempikin, sillä metsästyslain 41 a §:n 3 momentin mukaan sutta, karhua, saukkoa ja ilvestä koskeva poikkeuslupa voidaan myöntää myös tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden pyydystämiseksi tai tappamiseksi.

Oikeustilaa selventämiseksi olisi tarpeen vähintään kansallisen asetuksen tasolla säätää tarkemmin poikkeamisperusteen käytöstä, eikä jättää tulkintaa EUT:n oikeuskäytännön ja soft law-normiston varaan. Pirstaloituneen tulkinta-aineiston avulla Suomen riistakeskuksen on vaikeaa tehdä hallintopäätöksiä hallintolain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Hyvä hallinto oikeusperiaatteena on myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan mukainen velvoite.

Jos kansallinen toive koskee kannanhoidollisen metsästyksen systemaattista toteuttamista, systemaattinen kannanhoidollinen metsästys tuskin onnistuu sanamuodoltaan identtisellä 16 artiklan direktiivin e-alakohdan poikkeamisperusteella, joka palauttaa jokaisen yksittäisen poikkeusluvan uudelleen tapauskohtaiseen tulkintaan. Kannanhoidollisen suurpetometsästyksen toteuttaminen vaatii laajaa luonnontieteellistä tietoa. Vaikka Euroopan unionin oikeudessa luontodirektiivin Yhteisön tärkeänä pitämien lajien -lista on murroksessa,²²¹ kansallisen lainvalmisteluprosessin ei tarvitse jäädä odottelemaan muutoksia.

Kansallisen oikeusjärjestyksen on turvattava luontodirektiivin mukaisten suojelutoimenpiteiden toteutuminen lajien suojelemiseksi. Direktiivi jättää keinot jäsenvaltion päätettäväksi, jolloin kategorinen kannanhoidollisen metsästyksen kieltäminen ei ole yksiselitteinen unionin oikeudesta johdettava päätelmä. Sen sijaan myönnetty poikkeusluvut esimerkiksi petovihan tai

²²¹ Euroopan komission lehdistötiedote 4.9.2023, s.1.

metsästyshalujen innoittamina, joiden todellinen päämäärä ei ole suurpetojen suojele, eivät ole verhottavissa sellaisiksi.