Neuvotteleva virkamies Sami Niemi

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNALLE

ASIA: KAA 4/2021 vp Suden kannanhoidollinen metsästys

Kansalaisaloitteessa esitetään valmisteltavaksi lakia, joka loisi puitteet suden kannanhoidollisen metsästyksen aloittamiseksi. Lisäksi lain tulisi mahdollistaa nykyistä luotettavampi suden kannanarviointi ja suden lajipuhtaus sekä määrittää valtakunnallisesti yhtenäiset toimintatavat uhkaa tai vaaraa aiheuttavien susien poistamiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriö on perehtynyt valiokunnalle toimitettuihin lausuntoihin, ja ministeriön asiantuntija on osallistunut kaikkiin valiokunnan kuulemisiin.

Yleisellä tasolla ministeriö toteaa, että kuulemisissa ja lausunnoissa ei tullut esille mitään sellaista, joka olisi antanut ministeriölle syytä muuttaa 26.4.2021 päivätyssä asiantuntijalausunnossa esille tuotuja linjauksia. Ministeriö lisää, että sinänsä useat kuullut tahot toivat esille juuri niitä perusteluita suden kannanhoidollisen metsästyksen sallimisille, joiden vuoksi ministeriö Suomen susikannan hoitosuunnitelmaan kirjasi yhdeksi keskeiseksi toimenpiteeksi suden kannanhoidollisen metsästyksen.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että voimassa olevassa metsästyslaissa (615/1993) sekä sen nojalla annetuissa metsästysasetuksessa (666/1993) ja poikkeuslupa-asetuksessa (452/2013) on jo luotu puitteet ns. kannanhoidolliselle metsästykselle myös suden osalta. Metsästyslain 41 a §:n 3 momentin nojalla sallitaan Suomessa vuosittain sekä karhun että ilveksen ns. kannanhoidollinen metsästys. Lisäksi ministeriö ko. lainkohdan nojalla mahdollisti suden ns. kannanhoidollisen metsästyksen vuosina 2015 ja 2016 sekä vuonna 2022.

Seuraavassa maa- ja metsätalousministeriö kommentoi kansalaisaloitetta tarkemmin.

1. Laki suden kannanhoidollisen metsästyksen sallimiseksi

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa ensin, että susi on EU:n luontodirektiivin (Neuvoston direktiivi 92/43/ETY) nojalla tiukasti suojeltu laji, jonka yksilöiden tappaminen on kansallisella lainsäädännöllä kiellettävä. Direktiivi mahdollistaa tiukasta suojelusta poikkeamisen 16 artiklan nojalla.

Unionin tuomioistuin on todennut luontodirektiivin 16 artiklan osalta, että perusteet, joiden pohjalta jäsenvaltiot voivat poiketa direktiivissä säädetyistä kielloista, on toistettava yksiselitteisesti kansallisen oikeuden säännöksissä. Tässä yhteydessä luontodirektiivin 16 artiklaa on tulkittava suppeasti, koska siinä määritellään täsmällisesti ne olosuhteet, joissa jäsenvaltiot voivat poiketa direktiivin 12–15 artikloista.

Euroopan Unionin komission vuonna 1996 käynnistämän valvontamenettelyn johdosta maa- ja metsätalousministeriö muutti kansallista lainsäädäntöä siten, että kummankin luonnonsuojelua koskevan direktiivin (luontodirektiivi ja lintudirektiivi) suojelusta poikkeamista koskevat artiklat ovat yhteneväiset

direktiivien sääntelyn kanssa. Ensin muutokset tehtiin metsästysasetukseen ja vuonna 2011 sääntely nostettiin lain tasolle (metsästyslain 41, 41 a sekä 41 b §).

Unionin tuomioistuin on lisäksi linjannut, että saattaessaan 16 artiklaa osaksi kansallista lainsäädäntöään jäsenvaltioiden on noudatettava direktiivissä käytettyjen termien ja käsitteiden merkitystä direktiivin yhdenmukaisen tulkinnan ja soveltamisen varmistamiseksi. Tämä tarkoittaa myös sitä, että kansallisilla täytäntöönpanotoimilla on taattava direktiivin täydellinen soveltaminen muuttamatta sen ehtoja ja lisäämättä lisäedellytyksiä tai poikkeuksia, joista ei säädetä direktiivissä.

Termiä *kannanhoidollinen metsästys* metsästyslaki ei sinänsä tunnista, vaan kyse on lain 41 a §:n 3 momentissa säädetystä poikkeuksesta lain 37 §:ssä säädetystä suden ympärivuotisesta rauhoituksesta. Kyseisellä lainkohdalla on pantu täytäntöön EU:n luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e-alakohdan mukainen säätely.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että metsästyslain 41 a §:n 3 momentin nojalla sallitaan Suomessa vuosittain sekä karhun että ilveksen ns. kannanhoidollinen metsästys. Lisäksi ministeriö ko. lainkohdan nojalla mahdollisti suden ns. kannanhoidollisen metsästyksen vuosina 2015 ja 2016.

Ministeriö tuo tässä yhteydessä esille, että alueellinen luonnonsuojelujärjestö valitti Suomen riistakeskuksen Pohjois-Savoon vuonna 2015 myöntämistä kannanhoidollisen sudenmetsästyksen poikkeusluvista hallinto-oikeuteen ja sittemmin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. KHO pyysi asiasta ennakkoratkaisua Euroopan Unionin tuomioistuimelta. Ratkaisussaan (C-674/17) unionin tuomioistuin asetti useita tiukkoja reunaehtoja luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e-alakohdan soveltamiselle, mutta ei todennut, etteikö ko. kohtaa voisi käyttää myös suden metsästyksen sallimiseen.

Maa- ja metsätalousministeriö vahvisti susikannan hoitosuunnitelman vuonna 2019. Suden kannanhoidollinen metsästys on yksi hoitosuunnitelman toimenpiteistä. Ministeriö asetti vuonna 2020 ohjausryhmän ja valmisteluryhmän valmistelemaan suden ns. kannanhoidollisen metsästyksen sallimista. Työryhmien tuli ottaa valmistelussaan huomioon luontodirektiivin 16 artiklan velvoitteet sekä Euroopan Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön. Tässä yhteydessä on syytä tuoda esille, että työryhmien työ käynnistyi ennen kansalaisaloitteen nimien keräystä ja että usea kansalaisaloitteen taustalla ollut taho oli edustettuna työryhmissä.

Työryhmän raportin pohjalta ministeriö salli suden metsästyksen metsästyslain 41 a §:n 3 momentin nojalla talvella 2021-2022. Suomen riistakeskuksen poikkeusluvista kuitenkin valitettiin hallinto-oikeuksiin, jotka asettivat poikkeusluvat täytäntöönpanokieltoon. Vaasan hallinto-oikeus antoi ensimmäisenä ratkaisunsa 6.6.2022. Hallinto-oikeus katsoi, että Suomen riistakeskus ei ollut perustellut luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e-alakohdan käyttöä riittävästi.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa lopuksi, että Suomessa metsästyslain 41.3 §:n nojalla voidaan sallia suden ns. kannanhoidollinen metsästys, mikäli siihen on luontodirektiivin ja sen tulkintaa ohjaavan oikeuskäytännön nojalla muutoin edellytykset.

Mikäli valiokunta kuitenkin päätyisi hyväksymään kansalaisaloitteen tältä osin, ministeriön on todettava, että metsästyslaista olisi samalla kumottava metsästyslain 41 a §:n 3 momentin soveltaminen suden osalta. Uuden lain, jonka nojalla suden kannanhoidollinen metsästys sallittaisiin, tulisi kuitenkin edellä mainitun yhteisöoikeuden oikeuskäytännön ja jäsenvaltioiden velvoitteiden johdosta olla sanamuodoiltaan ja sisällöltään yhteneväinen luontodirektiivin 16 artiklan kanssa – eli metsästyslain 41 a §:n kanssa.

2. Uusi sääntely susikannan kanta-arviosta ja susien rotupuhtaudesta

Kansalaisaloitteessa on lisäksi esitetty, että susikannan kannanhoidollisen metsästyksen sallivassa uudessa laissa tulisi säätää myös nykyistä luotettavammasta susikannan arvioinnista ja susikannan rotupuhtaudesta.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa ensinnäkin, että Suomessa ei tarvita erillistä lainsäädäntöä susikanta-arvion tuottamiseen. Laki ja asetus luonnonvarakeskuksesta luovat riittävän lainsäädännöllisen pohjan riistalajien kanta-arvioiden tuottamiseen. Yksittäistä lajia koskeva erillinen laki Luonnonvarakeskuksen yhdestä tehtävästä olisi vastoin yleisesti hyväksyttyä tavoitetta turhan sääntelyn ja byrokratian purkamisesta sekä loisi kankeutta uusimpien menetelmien hyödyntämiseen. Maa- ja metsätalousministeriö voi Luonnonvarakeskuksen tulosohjauksessa vuosittain täsmentää laitoksen tehtäviä. Luonnonvarakeskus on kehittänyt susikannan arviointia viime vuosien aikana ja tuottanut vuosittain tarkan arvion Suomen susikannasta päätöksenteon pohjaksi.

Luonnonvarakeskus on lisäksi panostanut merkittävästi kanta-arvioista viestimiseen. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että sen tiedossa ei ole, että perustellusti olisi osoitettu Luonnonvarakeskuksen maaliskuuta koskevan kanta-arvion kuvanneen virheellisesti maaliskuun ja edellisen talven tilannetta. Aiemmin haasteena on ollut, että syksyllä ja alkutalvesta, kun susista tehdään havaintoja uusilla alueilla – alueilla, joissa susia ei edellisenä talvena ollut – Luonnonvarakeskuksen kesäkuussa julkistettua kanta-arviota maaliskuun tilanteesta on kritisoitu suhteessa kanta-arvion julkistamisen jälkeen tapahtuneeseen muuttuneeseen tilanteeseen. Kyse on kuitenkin susien luontaisesta levittäytymisestä, jossa edellisen vuoden pennut jättävät synnyinlaumansa ja etsivät uutta omaa reviiriä. Tähän suden biologiaan liittyvään luonnolliseen tilanteeseen, Luonnonvarakeskus on luonut ainutlaatuisen populaatioennustemallin, jolla pyritään ennustamaan susikannan kehitystä vuoden aikana.

Aloitteessa mainitun susien rotupuhtautta koskevan uuden sääntelyn osalta ministeriö toteaa ensinnäkin, että susikannan hoitosuunnitelmassa on selkeästi linjattu viranomaisten toiminta mahdollisissa risteymätapauksissa.

Euroopan luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien suojelusta tehdyn sopimuksen (ns. Bernin sopimus) pysyvän komitean suosituksessa esitetään, että epäillyt koiran ja suden risteymät tulee varmistaa. Suosituksessa todetaan, että tämän tekevät viranomaisten määrittelemät toimijat, geneettisten tai/ja morfologisten ominaisuuksien perusteella ja että risteymiksi todetut yksilöt poistetaan viranomaispäätöksellä. Poiston tulisi toteuttaa suosituksen mukaan viranomaisten valtuuttamat toimijat.

Koirasusi on ollut Suomessa haitallinen vieraslaji ja sen maahantuonti on ollut kiellettyä jo vuoden 2016 alusta. Toukokuussa 2019 annetulla asetuksella kiellettiin myös koirasusien kasvattaminen. Koirasusia ei saa myydä, ostaa tai muutenkaan pitää hallussa, eikä päästää vapaaksi ympäristöön. Koirasusiksi määritellään asetuksessa suden ja koiran risteymät neljässä ensimmäisessä sukupolvessa. Kieltojen tarkoituksena on turvata suden geneettinen puhtaus. Koirasudella on geneettisten ja ulkoisten ominaisuuksiensa vuoksi kesykoiraa paremmat edellytykset selvitä luonnossa, mikä lisää risteytymisen riskiä.

Suomen susikannan seurannassa käytetään suden ulostenäytteiden DNA-analysointia. Menetelmää käytetään susikannan koon vähimmäismäärän arviointiin, mutta samalla se palvelee yleisseurantana luonnossa mahdollisesti elävien koirasusien löytämiseksi. Suomessa on käytössä SNP-menetelmään perustuva DNA-analyysi sekä Suomessa kehitetty ns. koirasusipaneeli, jolla pystytään tunnistamaan mahdolliset risteymät. Kaikki Suomessa kerätyt näytteet ajetaan tämän koirasusipaneelin läpi.

Susikannan hoitosuunnitelmassa on kuvattu menettely, jonka mukaisesti toimitaan, jos syntyy perusteltu epäily mahdollisesta koirasudesta. Jos jollakin alueella epäillään ulkonäön perusteella olevan risteymä, tulee kansalaisten välittää tieto havainnoista paikalliselle suurpetoyhdyshenkilölle sekä Suomen riistakeskukselle. Tällaisessa tilanteessa epäillystä risteymäyksilöstä pyritään eri tahojen yhteistyöllä hankkimaan uloste-, virtsa-, veri- tai karvanäyte DNA-määrityksiä varten. Tarvittaessa alueella toteutetaan Suomen riistakeskuksen ja paikallisen riistanhoitoyhdistyksen yhteistyönä tehostettu seuranta tarvittavien näytteiden keräämiseksi. Kerätyistä näytteistä eristetään ja analysoidaan yksilön DNA-tunniste, jota verrataan suden DNA-näytteistä koostuvaan vertailuaineistoon. Tämän aineiston avulla pystytään arvioimaan, millä todennäköisyydellä kerätty näyte kuuluu vertailuaineiston edustamaan populaatioon. Näytteen analyysin sekä vertailun tekee Suomen riistakeskuksen valitsema tutkimuslaitos.

DNA-perustaisesti tunnistettu risteymäyksilö poistetaan luonnosta Suomen riistakeskuksen myöntämällä luvalla. Erityistapauksissa yksilö voidaan tunnistaa risteymäksi myös morfologisten ominaisuuksien perusteella. Tällöinkin tunnistuksen tekevät Suomen riistakeskuksen tähän tarkoitukseen määrittelemät asiantuntijat. risteymäyksilön poistavat alueen metsästäjät tai riistakeskuksen valitsemat / hyväksymät metsästäjät.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo yllä sanottuun viitaten, että tarvetta uudelle sääntelylle ei ole.

3. Uusi sääntely uhkaa ja huolta aiheuttavan suden poistamiseksi

Kansalaisaloitteessa on lisäksi esitetty, että susikannan kannanhoidollisen metsästyksen sallivassa uudessa laissa tulisi myös määrittää valtakunnallisesti yhtenäiset toimintatavat uhkaa tai vaaraa aiheuttavien susien poistamiseen.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että uhkaa, huolta tai vaaraa aiheuttavan suden osalta kansalaisaloite koskee olemassa olevan sääntelyn toimeenpanoa. Kuten Poliisihallituksen lausunnossa todetaan, niin Poliisin toimintavastuut ja käytänteet ovat jo poliisissa valtakunnallisesti ohjeistettuja, ja poliisilla on toimivat prosessit, viranomaisyhteistyökanavat sekä yhteistyösopimukset tilanteiden hoitamiseksi nopeasti ja tehokkaasti silloin kun kyse on uhkaa tai vaaraa aiheuttavista susista. Poliisilla on voimassa oleva ohje ”Poliisin toiminta suurpeto- ja villisikatilanteissa” (myöhemmin ”suurpetoohje”), jossa poliisin sisäisiä toimintalinjoja susitilanteissa on linjattu ja ohjeistettu valtakunnallisesti.

Poliisilain 2 luvun 16 §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus ottaa kiinni ja viimesijaisena keinona lopettaa eläin, joka aiheuttaa vaaraa ihmisen hengelle tai terveydelle tai huomattavaa vahinkoa omaisuudelle taikka vakavasti vaarantaa liikennettä. Eläin saadaan lopettaa myös, jos sen hengissä pitäminen olisi ilmeistä julmuutta sitä kohtaan. Tällä perusteella tehty päätös — esimerkiksi suden lopettamismääräys — ei ole valituskelpoinen hallintopäätös, vaan tosiasiallista julkisen vallan käyttämistä. Päätös tai määräys ei kohdistu kehenkään, eikä se vaikuta välittömästi kenenkään oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen.

Ihmisen hengelle tai terveydelle vaaraa aiheuttavan eläimen kiinniottaminen tai lopettaminen on poliisilain mukaan poliisin tehtävä. Tehtävä kuuluu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, josta on säädetty poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa.

Poliisilain soveltamisessa korostuu toimenpiteiden kohteen yksilöintivelvoite. Poliisilain toimenpiteitä voidaan kohdistaa vain siihen eläinyksilöön, joka on aiheuttanut vaaraa. Poliisin lopettamismääräystä ei voida kohdistaa esimerkiksi tietyllä alueella pihavierailuja tekevään susilaumaan tarkoituksella poistaa laumasta yksi susi. Vain riittävällä tarkkuudella yksilöity vaaraa aiheuttava eläinyksilö tai yksilöt voidaan määrätä lopetettavaksi.

Ihmisarkuutensa menettänyt susi voi aiheuttaa uhkaa ja/tai vaaraa ihmisten turvallisuudelle. Poliisin suurpeto-ohjeessa suden ihmiselle aiheuttama huoli, uhka ja vaara on määritelty neliportaisen luokittelun mukaisesti seuraavasti:

1. Huolta aiheuttava susi

Susi tai suden jäljet havaitaan alle 100 metrin etäisyydellä asuin- tai tuotantorakennuksesta, kuitenkin piha-alueen ulkopuolella tai tiellä.

2. Mahdollista uhkaa aiheuttava susi

Suden jäljet havaitaan asutun rakennuksen tai tuotantorakennuksen piha-alueella. Samoin, jos susi havaitaan pihassa ja se poistuu paikalta välittömästi ihmisen havaittuaan. Piha-alueella tarkoitetaan asuin- tai tuotantorakennusten muodostamaa hoidettua aluetta.

3. Uhkaa tai vaaraa aiheuttava susi

Suden havaitaan liikkuvan rakennetussa ympäristössä tai ihmisten asuinalueilla satunnaista havaintoa ja välitöntä paikalta poistumista pidempään.

4. Vakavaa vaaraa aiheuttava susi

Susi lähestyy ihmistä tai ei muussa kohtaamistilanteessa poistu paikalta (jää kiertelemään tai seuraamaan taikka käyttäytyy uhkaavasti). Samoin tilanteet, joissa susi on jo aiheuttanut tai yrittänyt aiheuttaa henkilövahingon tai on käynyt tai yrittänyt käydä ihmisen ulkoiluttaman kytketyn koiran tai muun kotieläimen kimppuun.

Tapausluettelon 1 ja 2 tapaukset kuuluvat viranomaisten kesken sovitun työnjaon mukaisesti ensisijaisesti Suomen riistakeskukselle. Tapausluettelon 3 ja 4 tapauksissa poliisilta edellytetään nopeita toimenpiteitä. 3-kohdan tapauksissa poliisin ensisijainen toimenpide on karkottaminen, ja 4-kohdan tapauksissa lopettamismääräyksen antaminen.

Ministeriö katsoo, että poliisin ja Suomen riistakeskuksen välinen roolijako on jo nykyisellään selkeä ja johdonmukainen sekä toimintatavat on jalkautettu koko maahan eikä myöskään tältä osiin uutta sääntelyä tarvita.

4. Muita huomioita

Kansalaisaloitteessa on esitetty myös, että valitettaessa kannanhoidolliseen metsästykseen myönnetystä luvasta sekä uhkaa tai vaaraa aiheuttavan suden poistamiseen myönnetystä luvasta valitus tulee käsitellä lain velvoittamana nopeasti.

Maa- ja metsätalousministeriö tunnistaa kansalaisaloitteessa esitetyn huolen siitä, että valituksilla ja tuomioistuinten asettamilla täytäntöönpanokielloilla pystytään tehokkaasti estämään poikkeuslupien käyttäminen. Hallinto-oikeuksien käsittelyaikojen osalta kyse lienee oikeuksien resursseista suhteessa käsiteltäviin asioihin, eikä maa- ja metsätalousministeriö voi tähän ottaa laajemmalti kantaa.

Suden kannanhoidollisen metsästyksen osalta ministeriö toteaa, että sen tavoitteena on, että mikäli ministeriöllä on luontodirektiivin nojalla edellytykset sallia poikkeaminen suden suojelusta metsästyslain 41 a §:n 3 momentin nojalla – eli sallia ns. kannanhoidollinen metsästys, poikkeusluvat voitaisiin jatkossa myöntää mahdollisimman pian kanta-arvion julkistamisen jälkeen kesällä, jolloin luvat voitai-

siin teoriassa myöntää alkusyksystä. On kuitenkin huomattava, että mitä aiemmin syksyllä poikkeusluvat myönnettäisiin, sitä epävarmemmin ne kohdistuisivat juuri tulevan talven kannalta olennaisille alueille.

Kaiken kaikkiaan tässä kysymyksessä on kyse laajemmasta yhteiskunnallisten intressien välisestä punninnasta, johon maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että se ei voi tämän asian käsittelyssä ottaa enemmälti kantaa.