Suomen Metsästäjäliitto - Finlands Jägarförbund r.y.
Kinturinkuja 4, PL 91
11101 Riihimäki

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta
mmv@eduskunta.fi

Asia: HE 288/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi metsästyslain 41 a §:n muuttamisesta

Viite: Lausuntopyyntönne 24.11.2022 /MmV / kirjallinen lausuntopyyntö

METSÄSTÄJÄLIITON LAUSUNTO KOSKIEN HE 288/2022 VP: HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI METSÄSTYSLAIN 41 A §:N MUUTTAMISESTA

Suomen Metsästäjäliitto kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu seuraavaa:

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan ja eduskunnan aiemmat kannanotot asiassa

Metsästäjäliitto viittaa asiassa maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöön MmVM 7/2022, eduskunnan kirjelmään EK 41/2022 sekä nyt käsillä olevaan hallituksen esitykseen HE 288/2022.

Maa- ja metsätalousvaliokunta on mietinnössään MmVM 7/2022 lausumaehdotuksen kolme perusteluina ilmaissut, että suden kannanhoidollinen metsästys tulisi mahdollistaa myös silloin, jos suotuisaa suojelutasoa ei ole suden osalta vielä saavutettu, jos toimenpiteellä ei aiheuteta haittaa suotuisan suojelutason saavuttamiselle. Eduskunta on sittemmin hyväksynyt lausumaehdotuksen sellaisenaan EK 41/2022 ja hallitus on antanut asiassa esityksen HE 288/2022.

Metsästäjäliitto tukee esitystä, mutta samalla toteaa, ettei hallituksen esityksessä esitetyt muutokset ole riittäviä toimenpiteitä EU-lainsäädännön mukaisen kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistamiseksi Suomessa.

Nykytila, ongelmat ja lainsäädännön kehittämistarpeet

Metsästyslain (1993/615) 41a § (2011/159) koskee kaikkia suurpetoja ja niiden kannanhoidollista metsästystä. Siten tarkastelua ei tule rajoittaa vain suden kannanhoidolliseen metsästykseen, vaan myös ilveksen ja karhun kannanhoidolliseen metsästykseen. Vaikka susi olisi saavuttanut tai olisi saavuttamassa suotuisan suojelun tason, ilvestä koskeva korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO 2022:48 monella tavoin estää kaikkien suurpetojen metsästyksen, ellei lainsäädäntöä tarkenneta niin, että luontodirektiivin (92/43/ETY) mahdollistamat kansalliset joustot saadaan metsästyksessä käyttöön.

Ruotsia ja Suomea koskee täysin samanlainen EU-lainsäädäntö. Ruotsissa kaikkien suurpetojen kannanhoidollinen metsästys onnistuu, Suomessa tuomioistuimet ovat niiden metsästyksen estäneet toimeenpanokielloin tai osoittamalla myönnetyt poikkeusluvat vääriksi, kuten on nähty useissa päätöksissä vuosien 2020-2022 aikana.

Suomen asiaa koskevassa lainsäädännössä tulee hakea tarkennuksia Ruotsin lainsäädäntöä mukaillen, sillä Ruotsin lainsäädäntö on tarkempi ja paremmin tarvittavat joustot yksilöivä:

1. Ruotsin kansallisessa lainsäädännössä suurpetojen pyyntiä säännellään asetuksessa jaktförordning (1987:905) 23a-23g § (Ruotsin metsästysasetus). Ruotsin metsästysasetuksen säännöksissä erotellaan skyddsjakt (suojelupyynti) ja licensjakt (lupapyynti), jotka käsitteinä vastannevat vahinkoperusteista metsästystä ja kannanhoidollista metsästystä. Suomen metsästyslain (1993/615) 41a.3 §:n (2011/159) kannanhoidollista metsästystä koskevaa säännöstä vastaa Ruotsin metsästysasetuksen 23c §.

Ruotsin metsästysasetuksen 23c § on lainsäädäntöteknisesti selkeämpi ratkaisu kuin Suomen vastaava säännös. Ruotsin metsästysasetuksessa kannanhoidollisen metsästyksen luontodirektiivin (92/43/ETY) mukaiset edellytykset ovat kattavasti omana (23c §) pykälänään. Metsästyslain (1993/615) 41a.3 §:n (2011/159) tulkinnassa on jouduttu käyttämään apuna direktiivin tekstiä, jotta on voitu todeta, että metsästyslain (1993/615) 41a.1 §:ssä (2011/159) oleva johdantolause koskee myös metsästyslain (1993/615) 41a.3 §:ää (2011/159).

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2020:27 havainnollistaa lainsäädäntöteknisen ratkaisun heikkoutta ja tulkinnallisuutta: ”Tämä tarkoittaa muun ohella, että vaikka metsästyslain 41 a §:n 3 momentissa ei viitata pykälän 1 momentin johdantokappaleessa säädettyihin luontodirektiivin 16 artiklan johdantokappaleen mukaisiin poikkeusluvan edellytyksiin, nämä edellytykset koskevat myös metsästyslain 41 a §:n 3 momentin nojalla myönnettävää poikkeuslupaa.”

Tiettyä metsästyslain (1993/615) 41a.3 §:n (2011/159) korjaamistarvetta olisi jo pelkästään lakiteknisistä syistä epäselvyyksien ja väärinkäsitysten välttämiseksi.

2. Ruotsissa suurpedoista on olemassa oma asetuksensa Förordning (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn (Ruotsin suurpetoasetus). Ruotsin suurpetoasetuksen 1.2 §:ssä yhdytään luontodirektiivin (92/43/ETY) tavoitteeseen suurpetokantojen suojelusta, mutta samalla todetaan, että tavoitteeseen pyritään sellaisessa tahdissa, joka edistää ihmisten ja suurpetojen yhteiseloa samalla kun vahinkoja ja haittoja estetään ja rajoitetaan.

Suomessa tavoitetta ei ole kirjattu lainsäädäntöön ja hallinto-oikeuksissa kiistellään mm. siitä onko esimerkiksi EU-komission eurooppalaisilta suurpetotutkijoilta (LCIE) tilaamaan ja EU-jäsenmaille suosittelemaan julkaisuun Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores 2008 s. 71-72 sisältyvät suositukset lainsäädännön mukaisia vai eivät. Suurpetotutkijoiden suosituksessa esitetään yksilöidymmin suurin piirtein sama asia, mikä Ruotsissa on kirjattu Ruotsin suurpetoasetuksen 1.2 §:ään yleisemmässä muodossa.

Korkein hallinto-oikeus on todennut nimenomaan ratkaisussa KHO 2022:48, että Suomen kansallisen hoitosuunnitelman yleisten tavoitteiden toteuttaminen ei ole riittävä peruste kannanhoidolliselle metsästykselle.

3. Ruotsissa suurpetoasetuksen 2 §:ssä Ruotsi on jaettu kolmeen suurpetojen kannanhoitoalueeseen. Pohjoiseen, keskiseen ja eteläiseen ja kukin näistä kattaa alueidensa eri läänit asetuksessa luetellulla tavalla.

Suomessa aluejako on tehty suurpetojen kannanhoitosuunnitelmissa eikä meillä ole oikeudellisesti sitovaa ja riittävän yksilöivää ohjausta suotuisan suojelun tason toteutumisen arvioimiseksi alueit-

tain. Hallinto-oikeuksissa kiistellään mm. siitä, onko kanta-arviot tehty tarkoituksenmukaisten alueellisten ja valtakunnallisten aluejakojen mukaisesti ottaen huomioon asianomaisen lajin luonnollinen levinneisyysalue.

4. Ruotsissa suurpetoasetuksen 5 §:ssä viranomainen velvoitetaan vahvistamaan suurpetojen määrien tavoitellut minimitasot suurpetoalueittain. Vahvistetulla minimitasolla on oikeusvaikutuksia siten, että vahvistetun suurpetopopulaatioiden minimitason ylittyessä niiden kannanhoidollinen metsästys on mahdollista (licensjakt).

Jos Suomessa toimittaisiin Ruotsin tavoin ja etukäteen määriteltäisiin kunkin suurpedon minimikanta, niin kannanhoidollinen metsästys tapahtuisi pyyntilupien myöntämisvaiheessa tältä osin ilman, että tuomioistuinten tarvitsee pyyntilupavaiheessa arvioida pyyntilupamäärän suhdetta suurpetokantaan.

Suomessa suurpetojen hoitosuunnitelmien laatiminen perustuu ilmeisesti yleisiin toimivaltasäännöksiin kuten valtioneuvoston ohjesäännön (2003/262) 19 §:ään ja maa- ja metsätalousministeriön asetukseen maa- ja metsätalousministeriön työjärjestyksestä (2022/835) 11 §:ään sekä mm. luontodirektiivissä (92/43/ETY) asetettuihin raportointivelvoitteisiin. Poliittisilla tai luontodirektiivin (92/43/ETY) raportointivelvollisuuden vuoksi kirjatuilla kannanhoitotavoitteilla ei ole oikeudellisesti ohjaavaa vaikutusta tuomioistuimiin. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussa KHO 2022:48 tämän nimenomaisesti todennut (katso edellä).

Ruotsin mallin mukainen minimitason vahvistamismenettely saattaisi edellyttää, että niitä koskevat viranomaispäätökset olisivat erikseen valituskelpoisia, sillä luontodirektiivin (99/43/ETY) 16.1e artiklan maininta ”valvotuissa oloissa” edellyttää muutoksenhakumahdollisuutta viranomaisten päätöksiin.

Metsästyslain (1993/615) 41a §:n (2011/159) osalta on ollut ilmeisiä tulkintaongelmia, jotka tulisi korjata. Yksi tulkinnallisuuksia lisäävä seikka on luontodirektiivin (99/43/ETY) 16.1e artiklan suomenkielisessä tekstissä oleva käännösvirhe. Luontodirektiivin (99/43/ETY) 16.1e artiklan suomenkielisen tekstin virheellisen muotoilun vuoksi säännös on saanut vieraskielisistä versioista poikkeavan merkityksen ikään kuin säännös perustuisi *määrän* sijasta *valikointiin*.

Luontodirektiivin (99/43/ETY) 16.1e artikla

Saksaksi
”*um unter strenger Kontrolle , selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tier und Pflanzenarten des Anhangs IV zu erlauben*.”

Ruotsiksi
”*För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna*.”

Englanniksi
”*to allow, under strictly supervised conditions, on a selective basis and to a limited extent, the taking or keeping of certain specimens of the species listed in Annex IV in limited numbers specified by the competent national authorities*.”

Suomeksi
”*salliakseen tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa*.”

Direktiivin suomenkielisen tekstin muotoilu “kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa” on eri asia kuin ”kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemän lukumäärän rajoissa”. Käännös on yksiselitteisesti virheellinen.

Komission tiedonannossa Ohjeasiakirja luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta Bryssel 12.10.2021 C(2021) 7301 final. S. 61 luontodirektiivin (92/43/ETY) 16.1e artiklassa tarkoitettu ”rajoitettu lukumäärä” otetaan käsittelyyn ensimmäisenä kriteerinä. Direktiivin virheellinen käännös on vaikuttanut hallintotuomioistuinten säännöstä koskeviin tulkintoihin. Virheellisen käännöksen ja metsästyslain (1993/615) 41a.3 §:n huonon muotoilun vaikutus näkyy esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa KHO 2020:27 ja KHO 2020:28, joissa ylikorostetaan valikoinnin merkitystä ja vastaavasti jätetään arvioimatta itsenäisenä kriteerinä lupamäärän merkitys suhteessa suotuisan suojelun tasoon, kannan rakenteeseen ja kannanhoidollisen metsästyksen tarkoitukseen. Lukumäärä-kriteerin arviointi typistyy ratkaisuissa pelkäksi kysymykseksi suotuisan suojelun tasosta, vaikka Ohjeasiakirjan luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta Bryssel 12.10.2021 C(2021) 7301 final. S. 62 kohdan 3-44 mukaan kyse on itsenäisestä kriteeristä. Tämä on tässä yhteydessä erityisen huomionarvoista sillä maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnössä MmVM 7/2022 ja hallituksen esityksessä HE 288/2022 keskitytään kannanhoidollisen metsästyksen osalta ”suotuisaan suojelutasoon”, vaikka ratkaisevaa pitäisi olla ”rajoitettu lukumäärä”.

Suhteessa valikointiin lukumäärä on sikäli ratkaiseva asia, että lukumäärän ollessa vähäinen suhteessa suurpetokantaan, valikoinnin merkitys vastaavasti vähenee. Kannan rakenteen kannalta ei ole tällöin merkitystä sillä pyydetäänkö tämä tai tuo suurpeto. Valikointi pitäisi myös tapahtua asianomaisen eläinlajin biologiset ominaispiirteet huomioon ottaen. Valikointikriteerin käytön ei pitäisi myöskään johtaa käytännössä mahdottomiin tilanteisiin, vaan olemassa olevat mahdollisuudet valikointiin tulisi ottaa huomioon. Valikointi ei myöskään ole itsetarkoitus, vaan sillä tulee olla jokin selkeä peruste tai tavoite, joten lupapäätöksiä ei pitäisi voida kumota pelkästään väittämällä, että pyydettäviä eläimiä ei ole riittävästi valikoitu tai yksilöity. Euroopan unionin tuomioistuin ratkaisussaan C 674/17 kohta 73 toteaa, että valikointi ”voi..olla tarpeen” eli valikointi ei ole välttämätön edellytys, vaan riittävää voi olla poikkeuksen rajaaminen kyseiseen lajiin.

On jossakin määrin epäselvää myöskin se missä määrin ilmaisu ”valikoiden” itse asiassa viittaa luontodirektiivin (92/43/ETY) 15 artiklaan ja siinä viitatussa liitteessä mainittuihin valikoimattomiin pyyntikeinoihin ja missä määrin siihen mikä eläinlajin yksilö tulee pyytää. Se on kuitenkin selvää, että ilmaisulla viitataan myös valikoimattomien pyyntikeinojen käytön kieltoon. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun C 674/17 kohdassa 73 oleva lausuma valikointi-kriteerin harkinnanvaraisuudesta tarkoittaa käytännössä sitä, että pyynti tapahtuu valikoiden aina, kun käytetään valikoivia pyyntikeinoja, joita suurpetojen metsästyksessä käytetyt pyyntikeinot meillä aina ovat.

Metsästyslain (1993/615) 41a §:n (2011/159) kehittämismahdollisuudet

Pidämme tärkeänä ministeriön ja alun perin eduskunnan esittämää lisäystä ”tai saavuttamista” metsästyslain (1993/615) 41a.1 § johdantolauseeseen. Se mahdollistaa periaatteessa suden kannanhoidollisen metsästyksen myös nykytilanteessa, jossa suden suotuisan suojelun tasosta ei ole lopullista linjausta tehty, sosioekonomiset näkökulmat huomioiden. Katsomme kuitenkin, että edellinen lisäys ei riitä avaamaan mahdollisuuksia suurpetojen kannanhoidolliselle metsästykselle, kuten lausunnossamme on aiemmin todettu.

Metsästyslain (1993/615) 41a.3 § ja Valtioneuvoston asetus metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista (2013/452) 3 § tulisi säätää nykyistä tarkemmin, edellä todetuista perusteluista johtuen.

Tavoitteena tulisi olla, että jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole, poikkeuslupa sutta, karhua, saukkoa ja ilvestä koskien voidaan myöntää luontodirektiivin tavoitteita toteuttavaan kannanhoidolliseen metsästykseen maa- ja metsätalousministeriön kannanhoitosuunnitelmassa vahvistetulla tavalla.

Päätöksessä olisi yksilöitävä poikkeusluvan tavoite ja suunnitelma sen saavuttamiseksi. Pyydystettävien tai tapettavien eläinten lukumäärä olisi suhteutettava tavoitteeseen eikä se saisi vaarantaa suotuisaa suojelun tasoa tai sen saavuttamista lajin luontaisella levinnäisyysalueella. Pyynti tai tappaminen olisi toteutettava vain valikoivia pyyntikeinoja käyttäen ja valikoidusti kannan rakenne ja lajin biologiset ominaispiirteet huomioiden. Kannanhoidollisten poikkeuslupapäätösten vaikutuksia tulisi seurata ja poikkeuslupapäätösten täytäntöönpanoa tulisi valvoa.

Metsästäjäliitto haluaa kiinnittää eduskunnan huomiota seuraaviin näkökohtiin:

1. Kannanhoidollisen metsästyksen tavoite yleisellä tasolla on luontodirektiivin yleisten tavoitteiden mukaisena kirjattava lainsäädäntöön.
2. Kannanhoidollisen metsästyksen tavoitteista ja toimenpiteistä päätettäessä lupaviranomaisen on voitava hyödyntää kannanhoitosuunnitelmia.
3. Suurpetojen tavoiteltu minimilukumäärä tulisi voida vahvistaa oikeusvaikutteisesti etukäteen alueittain ennen kannanhoidollisten lupien myöntämistä.
4. Direktiivikäännöksen aiheuttama epäselvyys on ”rajoitettu määrä” -kriteerin osalta korjattava lainsäädännöllä vahvistamalla se itsenäiseksi kriteeriksi.
5. ”Valikoiden” -kriteerin suhde eläinlajin biologisiin ominaisuuksiin, lupamäärään, kannan rakenteeseen ja käytännön mahdollisuuksiin valikoida ja valikoinnin harkinnanvaraisuus tulee lainsäädännöllisesti vahvistaa.

Riihimäellä 29.11.2022

SUOMEN METSÄSTÄJÄLIITTO – FINLANDS JÄGARFÖRBUND R.Y.





Jaakko Silpola
Toiminnanjohtaja

Ere Grenfors
Luonnon- ja riistanhoitopäällikkö

Suomen Metsästäjäliitto – Finlands Jägarförbund r.y.
(Kinturinkuja 4) PL 91, 11101 Riihimäki
Puh. 010-841 0050 suomen@metsastajaliitto.fi www.metsastajaliitto.fi