



Oikeusneuvos Jaakko Autio

25.4.2025

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE METSÄSTYSLAIN 41 §:N MUUTTAMISESTA (HE 21/2025 VP)

Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus esittää seuraavan.

Korkein hallinto-oikeus on antanut 11.3.2025 maa- ja metsätalousministeriölle lausunnon metsästyslain 41 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta. Korkeimman hallinto-oikeuden lainsäädäntötekniisiä huomioita on osin sisällytetty nyt eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on lain täsmennyksillä luoda edellytyksiä suurpetojen metsästyslain 41 a §:n 3 momenttiin perustuvan niin sanotun kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistamiseksi. Kyse ei ole tässä vahinkoperusteista poikkeusluvista. Esityksessä on muun ohella kuvattu korkeimman hallinto-oikeuden viimeaikaista oikeuskäytäntöä suurpetojen kannanhoidollista metsästystä koskien. Päätösten mukainen nykyinen tulkintatilanne on selostettu asianmukaisesti.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että sen päätöksissä on tulkittu EU:n luontodirektiiviin perustuvaa tiukasti suojellun lajin suojelusta poikkeamista direktiivin mukaisesti ottaen huomioon EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö. EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisussa (C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*) todetaan, että luontodirektiivin 16 artiklan e alakohdassa ei mainita tarkemmin päämäärää, johon siinä tarkoitettulla poikkeuksella pyritään. Päämäärä, johon poikkeuksella esitetään pyrittävän, on tuotava siitä tehtävässä päätöksessä esiin selvin ja täsmällisin perusteluin. Poikkeuslupan perusteena tulee olla riittävä selvitys mainituista vaikutuksista nimenomaan poikkeuslupahakemusta koskevalla alueella. Korkein hallinto-oikeus toteaa yleisesti, että päämäärän hyväksyttävyyttä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös kulloinkin kyseessä olevaan lajiin liittyvät erityispiirteet.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten perusteella arvioituna kysymys ei ole ollut niinkään siitä, etteikö kannanhoidollinen metsästys olisi luontodirektiivin mukaan ylipäättään mahdollista, vaan se, ettei poikkeuspäätösten perusteluissa ole kyetty luotettavasti osoittamaan päämäärää eli sen ongelman ratkaisemista, jota varten kannanhoidollinen metsästys on tarpeen. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että esityksen mukaiset säännösmuutokset eivät todennäköisesti yksinään ratkaise kaikkia kannanhoidolliseen metsästyksen liittyviä kysymyksiä, vaan kyse on erityisesti yksittäisten poikkeuslupapäätösten perustelujen riittävydestä.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota esityksen seuraaviin lainsäädäntötekniisiin seikkoihin:

Korkein hallinto-oikeus ei pidä selkeänä ratkaisuna pelkästään luontodirektiivin 2 artiklassa mainittujen seikkojen lisäämistä metsästyslain 41 §:n 1 momenttiin, kun poikkeuslupaharkinnassa

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

kyse on yhtä lailla luontodirektiivin 16 artiklan tulkinnasta. Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisussa (asia C-98/03, *Komissio vastaan Saksan liittotasavalta*, kohta 60) todetaan 16 artiklan täytäntöönpanosta, että kun kyse on direktiivistä, jossa vahvistetaan monimutkaisia ja teknisiä sääntöjä ympäristöoikeuden alalla, jäsenvaltioiden on erityisesti huolehdittava siitä, että niiden direktiivin täytäntöönpanon varmistava lainsäädäntö on selkeä ja täsmällinen. Lisäksi EU-tuomioistuimen ratkaisuissa (ks. esimerkiksi asia 674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, kohta 30) todetaan, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohta on direktiivillä käyttöön otettua suojelujärjestelmää koskeva poikkeus, jota on tulkittava suppeasti.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös 41 §:n 1 momentin viimeistä virkettä koskevaan lisäyksen muotoiluun. Tällainen poikkeuslupaharkintaa ohjaava säännös saattaa olla luontodirektiivin kannalta hankalasti sovellettava. Riistaeläinlajien hoitosuunnitelmilla tarkoitettaneen riistahallintolain 2 §:ssä mainittuja Suomen riistakeskuksen tehtävän mukaisia suunnitelmia. Nykyiseen metsästyslakiin ei sisälly määritelmiä hoitosuunnitelmista eikä niiden tarkoituksesta ja sisällöstä. Epäselväksi jää, mitä ”voidaan ottaa huomioon” -muotoilulla tässä yhteydessä tarkoitetaan, kun suunnitelmille annettaisiin oikeudellinen status lupaharkinnassa. On sinänsä selvää, että hoitosuunnitelmilla on merkitystä tosiasiaselvityksenä poikkeuslupapäätöksiä tehtäessä. Hoitosuunnitelmien asema on todettu myös säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitussa päätöksessä KHO 2020:29. Todettakoon kuitenkin tässä yhteydessä, että mainittu päätös ei koskenut kannanhoidollista metsästystä, vaan poikkeuslupan myöntämistä metsästyslain 41 a §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella.

Esityksen mukaan tavoitteena on muun muassa vaikuttaa suurpetokantojen mahdollisiin alueellisiin tihentymiin. Metsästyslain 41 §:n 5 momentin mukaan poikkeuslupien ja 41 a §:n 4 momentissa tarkoitetun alueellisen kiintiön nojalla pyydetävän saaliin vuotuista määrää voitaisiin rajoittaa. Lisäksi ministeriön asetuksella vahvistettaisiin hoitosuunnitelmissa esitetyt kannanhoitoalueet. Korkein hallinto-oikeus korostaa, että alueellinen tarkastelu saattaa siten mahdollistaa poikkeuslupan nykyistä selkeämmän, luontodirektiivin mukaisen tapauskohtaisen perustelemisen.

Lakiehdotuksen mukaan poikkeusluville voitaisiin asetuksella etukäteen säätää yleinen päämäärä. Metsästyslain 41 §:n 5 momenttiin lisättäväksi ehdotettu valtuus säätää (maa- ja metsätalousministeriön) asetuksella poikkeuslupan päämäärästä saattaa olla direktiivin sääntelyjärjestelmän kannalta osin ongelmallinen. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Riistakeskuksen myöntämän yksittäisen poikkeuslupan perusteena olevan päämäärän on joka tapauksessa oltava luontodirektiivin säännösten ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kannalta hyväksyttävä.

Lopuksi korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota asiaan liittyviin metsästyslain säännöksiin, joiden selventämistä olisi myös tarpeen harkita:

Voimassa oleva metsästyslain 41 a § on lainsäädäntöteknisesti monimutkainen eikä se täysin vastaa luontodirektiivin 16 artiklaa. Pykälän 1 momentin johdantolauseessa ei myöskään ole viitastausta 3 momenttiin, jonka nojalla poikkeus kannanhoidolliseen metsästyksen myönnetään. Säännöstä olisi vakiintuneesta tulkinnasta huolimatta tarpeen harkita selvennettäväksi esimerkiksi siten, että 3 momentissa viitattaisiin myös 1 momentin johdantolauseeseen.

Korkein hallinto-oikeus pitää myös voimassa olevien metsästyslain 41 §:n 5 momentin ja 41 a §:n 4 momentin välistä suhdetta vaikeasti hahmottavana. Lakiehdotuksessa 41 §:n 5 momenttia laajennetaan koskemaan muun muassa 41 a §:n 3 momentin poikkeuslupan päämäärää, ja säännöksen tarkoitus on, että asetuksenantovaltuus koskee myös muuta kuin poronhoitoaluetta. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että säännös edellyttäisi selventämistä siitä huolimatta, että sen on aieminkin tulkittu koskevan myös muuta aluetta kuin pelkästään poronhoitoaluetta.