

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN ASiantuntijalausunto asiassa: HE 21/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle metsästyslain 41 §:n muuttamisesta

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi metsästyslain 41 §:n 1 ja 5 momenttia. Esitys perustuu maa- ja metsätalousministeriön asettaman juridisen asiantuntijatyöryhmän raporttiin. Työryhmän tehtävänä oli tuottaa ratkaisuja suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistamiseksi. Kannanhoidollisella metsästyksellä tarkoitetaan Suomessa luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e-alakohdan mukaisia poikkeuslupia.

Metsästyslain 41 §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että siinä vahvistettaisiin suurpetojen hoitosuunnitelmien roolia poikkeuslupaharkinnassa. Momentin muotoilussa on otettu huomioon, että 41 § koskee kaikkien riistalajien rauhoituksesta poikkeamista eikä kaikille riistalajeille ole syytä laatia hoitosuunnitelmia.

Metsästyslain 41 §:n 5 momenttia muutettaisiin siten, että maa- ja metsätalousministeriölle säädettäisiin toimivalta asetuksella säätää metsästyslain 41 a §:n 3 momentin mukaisissa poikkeusluissa edellytetty päämäärä. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriölle säädettäisiin toimivalta asettaa asetuksella lajin suotuisan suojelutason viitearvo, jolla on merkitystä poikkeuslupan vaikutusten arvioinnissa.

On lisäksi huomattava, että komissio on viimeistelemässä esitystä luontodirektiivin muuttamiseksi siten, että susi siirretään koko EU:n alueella liitteestä IV liitteeseen V. Tätä koskeva U-kirje on valmisteilla. Liitteen muutos muuttaa suden osalta sääntelyä merkittävästi. Liitteessä IV lajien luontodirektiivin mukaista suojelua koskee 12 artikla, joka kieltää kaikkien lajin yksilöiden tappamisen ja tästä suojelusta voidaan poiketa 16 artiklalla. Liitteen V lajeja koskee 14 artikla, joka lähtökohtaisesti mahdollistaa lajin metsästyksen. Liitteen muutoksen jälkeen suden osalta voidaan päästä sääntelyyn, jonka ei tarvitse perustua 16 artiklan mukaisiin poikkeuslupiin, vaan 14 artiklan mukaiseen menettelyyn, jossa sudella olisi tietty metsästysaika ja pyyntilupamenettely.

2. Euroopan unionin lainsäädäntö

Hallituksen esitys koskee luontodirektiivin 16 artiklan kansallista soveltamista. Erityisesti kyse on 16 artiklan 1 kohdan e-alakohdan soveltamisesta.

EU-oikeus velvoittaa kansallisia viranomaisia lainvalmistelussa ja soveltamiskäytännössä. EU:n perussopimusten ja säädösten lisäksi muut EU-oikeuden lähteet – EU-oikeuden periaatteet, EU:n tekemät kansainväliset sopimukset ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö – ovat osa kansallista oikeusjärjestystä, ja ne velvoittavat kansallisia viranomaisia. EU-oikeus on ensisijaista kansalliseen oikeuteen nähden (EU:n tuomioistuimen vakiintunut ja toistuva oikeuskäytäntö, esim. C-6/64 tai C-573/17), joten EU-säännös syrjäyttää kansallisen lain, jos niiden välillä on ristiriita. Tulkintavaikutuksen periaatteen mukaan kansallisten tuomioistuinten ja muiden kansallisten viranomaisten tulee tulkita ja soveltaa kansallista lainsäädäntöä siihen vaikuttavan EU-oikeuden mukaisesti niin tarkoin kuin se on mahdollista, kun otetaan huomioon kansallisessa oikeudessa hyväksytty harkintavalta tulkinnassa (esim. C-14/83 kohta 28). Yleensä se tarkoittaa, että direktiiviä on tulkittava mahdollisimman pitkälle sen sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, jotta direktiivissä tarkoitettu tulos saavutettaisiin.

Luontodirektiivin 16 artiklassa säädetään poikkeuksesta 12 ja 14 artiklan mukaiseen suojeluun. Poikkeaminen on mahdollista, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella. Tämän lisäksi edellytetään esimerkiksi tarvetta erityisen merkittävien

vahinkojen ehkäisemiseen tai turvallisuusperustetta (kts. luontodirektiivin 16 artikla 1 kohta alakohdat a–d).

Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla suojelusta voidaan poiketa myös tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden ottamiseksi kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa. Tällöin puhutaan ns. kannanhoidollisesta metsästyksestä, josta säädetään kansallisesti metsästyslain 41 a §:n 3 momentissa. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohta poikkeaa muista alakohdista (a–d) siinä, että se jättää poikkeamisen tarkemman päämäärän avoimeksi. Suden kannanhoidollista metsästystä koskevassa EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisussa (C-674/17) todetaan, että alakohdassa ei mainita tarkemmin päämäärää, johon siinä tarkoitettulla poikkeuksella pyritään. Päämäärät, joihin poikkeuksella väitetään pyrittävän, on tuotava siitä tehtävässä päätöksessä esiin selvästi ja täsmällisesti ja tuettava perusteluin. Lähtökohtaisesti päämäärä ei voi olla sama kuin 16 artiklan 1 kohdan a–d alakohdissa. Lisäksi on esitettävä täsmälliset ja asianmukaiset perustelut sille, ettei ole muuta tyydyttävää ratkaisua päämäärän saavuttamiseksi. EU-tuomioistuin korosti myös sitä, että SEUT (Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus) 191 artiklan 2 kohdassa vahvistetun ennalta varautumisen periaatteen mukaan on niin, että jos parhaiden käytettävissä olevien tieteellisten tietojen tarkastelun perusteella ei saada varmuutta siitä, vahingoittaako tällainen poikkeus tietyn uhanalaisen lajin kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista vai ei, jäsenvaltion on jätettävä poikkeus hyväksymättä tai luovuttava sen toimeenpanosta.

3. Suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistuminen

Esityksen tavoitteena on toimeenpanna suurpetotyöryhmän loppuraportissa ehdotettuja toimia ja luoda edellytyksiä luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaan perustuvalla suojelusta poikkeamiselle säätämällä toimivalta maa- ja metsätalousministeriölle vahvistaa asetuksella päämäärä poikkeamiselle alueellisen tarkastelun perusteella.

Taustaa

Suurpetotyöryhmä tunnisti, että tilanteessa, missä tiukasti suojellut lajit ovat suotuisalla suojelun tasolla, luontodirektiivin 16.1 artiklan e alakohdalla on yhteys artiklan 14 mukaiseen kannan säätelyyn ottamalla kuitenkin säätelyn rajoituksena aina huomioon 16 artiklan kaikki poikkeamisen edellytykset (kuten muu tyydyttävä ratkaisu ja vaikutus suojelutasoon). Kuten aiemmin on todettu, niin luontodirektiivin lajisuojelu kohdistuu yhteisön tärkeinä pitämiin lajeihin, jotka on mainittu joko liitteessä IV tai liitteessä V. Luontodirektiivi tunnistaa terminä ja menetelmänä suurpetojen kannanhallinnan/säätelyn. Tämä koskee niitä yhteisön tärkeinä pitämiä lajeja, jotka on mainittu liitteessä V. Direktiivin liitteen V kohdalla todetaan, että kyseisen liitteen lajeihin voidaan kohdistaa kannanhoidollisia toimia ("Species of community interest whose taking in the wild may be subject for management measures"). Artiklassa 14 on esimerkkejä vaadittavista toimista. Näitä ovat muun muassa lajien yksilöiden luonnosta ottamista ja tiettyjen kantojen hyödyntämistä koskeva väliaikainen tai paikallinen kieltäminen, yksilöiden ottamista koskevien aikojen ja/tai menetelmien sääntely, yksilöitä pyydetäessä niiden kantojen suojelun huomioon ottavien metsästys- ja kalastussääntöjen soveltaminen sekä yksilöiden ottamista koskeva lupajärjestelmä tai kiintiöt.

Kyseisen e alakohdan mukaisten poikkeuslupien perusteena voisi siis olla kannan hallinta, joka tarkoittaa kannan kasvuvauhtiin, kokoon ja alueellisiin tihentymiin vaikuttamista kannanhoitosuunnittelulla. Tämän päämäärän saavuttamiseen suunnitelmallinen metsästys on käytännössä todettu ainoaksi toimivaksi keinoksi.

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

Korkein hallinto-oikeus kuvaa karhua koskevissa ennakkopäätöksissään esimerkinomaisesti karhukannan tihentymisestä aiheutuvia vaikutuksia ja ongelmia, joiden lieventäminen saattaisi edellyttää luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaista poikkeamista. Tunnettua kuitenkin on, että näitä vaikutuksia ja ongelmia ilmenee todennetusti saatavilla olevien tilastojen valossa jo vallitsevilla kannantiheyksillä. Tässä suhteessa pelkän kannantiheyden tai kannankasvun suhteessa johonkin muuhun alueeseen tai muuhun ajankohtaan verrattuna ei pitäisi olla olennainen tekijä, vaan se, miten karhukannasta aiheutuvat konkreettiset vaikutukset ja ongelmat ilmenevät tarkasteltavalla alueella.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että suurpetojen kohdalla myös luontodirektiivin liitteen lajien kannanhallinta on luontodirektiivin mukainen toimenpide.

Vaikka edellä kuvattu suurpetojen kannanhoidollinen tai kannan hallintaa koskeva metsästys lähestyy sitä, mitä luontodirektiivi säättää 14 artiklassa liitteessä V lueteltujen yhteisön tärkeinä pitämien lajien osalta yksilöiden ottamisesta luonnosta sekä niiden hyödyntämisestä, kyse on kuitenkin viime kädessä 16.1 artiklan e alakohdan mukaisesta poikkeusharkinnasta. Näin ollen liitteen IV lajin suojelu olisi siis edelleen tiukempaa kuin liitteen V lajin, koska kannanhoidosta huolimatta suojelusta poikettaisiin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla ottaen samalla huomioon muut 16 artiklan mukaiset poikkeamisen edellytykset muusta tyydyttävästä ratkaisusta ja vaikutuksesta suotuisaan suojelutasoon. Esimerkiksi määriä saatetaan joutua rajoittamaan tiukemmin kuin liitteen V lajien osalta.

Uusi toimintamalli kannanhoidollisten poikkeuslupien myöntämiselle

Metsästyslain 41 §:n muutosten jälkeen maa- ja metsätalousministeriö mahdollistaisi suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen seuraavalla tavalla.

1. Hoitosuunnitelmien päivittäminen

Maa- ja metsätalousministeriön johdolla päivitetään suurpetojen hoitosuunnitelmat siten, että niissä määritetään nykyistä tarkemmin kannanhoitoalueet. Tällä pyritään tuomaan tarkempaa alueellista tarkastelua poikkeuslupien perustaksi KHO:n edellyttämällä tavalla.

Konkreettisena esimerkkinä toimii karhukannan hoitosuunnitelma, joka on lähetetty lausunnoille 9.4.2025. Karhukannan hoitosuunnitelman kannanhoitoaluejako poronhoitoalueen ulkopuolella perustuu erityisesti karhukannan esiintymiseen Suomessa eli karhukannan runsauteen ja tiheyteen eri alueilla. Suomen karhukanta esitetään jaettavaksi viiteen kannanhoitoalueeseen nykyisen kahden sijaan. Poronhoitoalueen ulkopuolelle tulisi itäinen, keskinen, läntinen ja eteläinen alue. Kannanhoidollisten toimenpiteiden kohdentamista alueellisten tarpeiden mukaan tuetaan ottamalla huomioon tunnistettujen alueiden erityispiirteet. Myös kannanhoidollisen metsästyksen päämäärät voidaan määritellä entistä selvemmin, kun ne asetetaan kannanhoitoalueittain.

Hoitosuunnitelmassa on myös perusteltu Komission artiklan 17 tulkintaohjeen perusteella karhukannan suotuisan suojelutason viitearvo, joka on luonnoksessa 1400 karhua.

2. Maa- ja metsätalousministeriön asetus

Edellyttäen, että eduskunta säättää maa- ja metsätalousministeriölle toimivallan asettaa asetuksella luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e-alakohdan edellyttämä päämäärä, antaisi ministeriö asetuksen kannanhoidollisesta metsästyksestä, jossa ensinnäkin vahvistettaisiin hoitosuunnitelmassa määritetyt kannanhoitoalueet. Tämän lisäksi ministeriö vahvistaisi päämäärän kannanhoidolliselle metsästykselle kannanhoitoalueittain sekä kannanhoitoaluekohtaisen suurimman sallitun saalismäärän. Tämä asetus olisi voimassa vuoden.

Erillisellä asetuksella ministeriö vahvistaisi suotuisan suojelutason viitearvot. Tämän asetuksen voimassaoloaikaa ei rajoitettaisi.

4. Suden liitteen muutoksen vaikutus

Mikäli komission aloite suden liitteen muutoksesta toteutuu – mikä näyttää todennäköiseltä – muuttaa se suden osalta tilannetta merkittävästi.

Liitteen IV lajeja koskee luontodirektiivin **12 artikla**. Tämä edellyttää kaikkien lajin yksilöiden tappamisen kieltämisen. Suomessa luontodirektiivin liitteen IV lajit on rauhoitettu ympäri vuoden metsästyslain 37 §:n nojalla.

12 artiklan suojelusta voidaan poiketa **16 artiklan** nojalla. Liitteen IV lajien metsästys on siten Suomessa perustunut metsästyslain 41 ja 41 a §:ään. Poikkeusluvuissa on siis otettava huomioon se, että vaikutus ei saa heikentää suotuisan suojelutason saavuttamista tai säilyttämistä ja varmistuttava siitä, että poikkeamiselle ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua. Lisäksi poikkeuslupa on voitu myöntää joko vahinko- tai turvallisuusperusteisena poikkeuslupana tai kannanhoidollisena poikkeuslupana. Tämä on tuonut erityisiä rajoitteita mm. erityisen merkittävistä vahingoista vahinkoperusteisten poikkeuslupien osalta tai päämäärästä, jonka puuttumiseen on kannanhoidolliset poikkeusluvut kaatuneet.

Liitteen V lajeja koskee luontodirektiivin **14 artikla**. Direktiivin 14 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta liitteessä V olevien luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien yksilöiden ottaminen luonnosta sekä niiden hyödyntäminen eivät ole ristiriidassa niiden suotuisan suojelun tason säilyttämisen kanssa, jos jäsenvaltiot katsovat sen tarpeelliseksi 11 artiklassa säädetyn seurannan perusteella. Jos tällaiset toimenpiteet katsotaan tarpeellisiksi, niihin on kuuluttava 11 artiklassa säädetyn seurannan jatkaminen. Niihin voi lisäksi kuulua erityisesti mm. lajien yksilöiden luonnosta ottamista ja tiettyjen kantojen hyödyntämistä koskeva väliaikainen tai paikallinen kieltäminen, yksilöiden ottamista koskevien aikojen ja/tai menetelmien sääntely, yksilöitä pyydetäessä niiden kantojen suojelun huomioon ottavien metsästys- ja kalastussääntöjen soveltaminen, yksilöiden ottamista koskeva lupajärjestelmä tai kiintiöt sekä toteutettujen toimenpiteiden vaikutusten arviointi.

Tiivistetysti artikla 14 velvoittaa vain suotuisan suojelutason seurannan järjestämiseen. Sekä siihen, jos jäsenvaltio katsoo seurannan perusteella tarpeelliseksi, niin toimenpiteisiin on ryhdyttävä. Artiklassa on listattu esimerkkejä toimenpiteistä. Ne eivät ole sitovia. **Vain seurannan jatkaminen on artiklassa sitova toimenpide.**

Jos ja kun suden liitteen muutos tapahtuu, voidaan poistaa susi metsästyslain 37§:stä, jossa säädetään sudelle ympärivuotinen rauhoitus. Tämän jälkeen metsästysasetuksen 24 §:n nojalla sudelle tulisi säätää tietty rauhoitusaika, jonka ulkopuolinen aika olisi käytännössä ns. metsästysaika. Lisäksi susi tulisi liittää metsästysasetuksen 1 §:n lajeihin, joiden metsästyksen tarvitaan pyyntilupa. Tämä ei olisi siis metsästyslain 41 §:n poikkeuslupa, vaan samanlainen pyyntilupa kuin nyt on käytössä euroopanmajavalle.

Metsästysaikana suden kohdalla ei siis sovellettaisi jatkossa metsästyslain 41 ja 41a §, joten kyseessä ei olisi luontodirektiivin 16 artiklan soveltaminen. Tarvetta erityisen merkittävien vahinkojen arviointiin, muun tyydyttävän ratkaisun selvittämiseen tai kannanhoidollisessa metsästyksessä päämäärän selvittämiseen ei jatkossa olisi. Myöskään yksittäisessä pyyntilupaharkinnassa ei tule otettavaksi huomioon vaikutus suojelutasoon.

Metsästyslain 41 ja 41a § ja siis 16 artikla tulisi sovelletuksi vain metsästysasetuksen säätämänä rauhoitusaikana.

4. LA 24/2023 vp, Lakialoite laiksi metsästyslain muuttamisesta

Lakialoitteessa esitetään, että metsästyslakiin lisättäisiin uusi 41 f §, jossa säädettäisiin suden, karhun, ilveksen ja ahman osalta 41 a §:ssä tarkoitetun suotuisan suojelutason minimimäärät. Kun eläinmäärä ylittää minimimäärän, kannanhoidollinen metsästys olisi sallittua:

- 1) luonnonvaraisen eläimistön säilyttämiseksi;
- 2) erityisen merkittävien vahinkojen, jotka koskevat karjankasvatusta, lemmikkejä sekä muuta omaisuutta tai kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta, ehkäisemiseksi; tai
- 3) muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä.

Lakialoitteen mukaan lajikohtaisen eläinmäärän laskennan tulisi perustua Luonnonvarakeskuksen vuosittaiseen syksyiseen kanta-arvioon. Lisäksi metsästyksen olisi oltava kantojen koon ja koostumuksen mukaista, valikoivaa (lauma- tai yksilökohtaista), ja sen olisi tapahduttava tiukasti valvotuissa olosuhteissa. Kannanhoidollinen metsästys vahvistettaisiin maa- ja metsätalousministeriön asetuksella, mikäli suojelutaso täyttyy.

Maa- ja metsätalousministeriö huomauttaa, että suden kannanhoidollista metsästystä koskevassa EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisussa (C-674/17) todetaan, että päämäärät, joihin poikkeuksella väitetään pyrittävän, on tuotava siitä tehtävässä päätöksessä esiin selvästi ja täsmällisesti ja tuettava perusteluin. **Lähtökohtaisesti päämäärä ei voi olla samakuin 16 artiklan 1 kohdan a–d alakohdissa.** Erityisesti tästä syystä lakialoitteessa esitetty malli ei ole toteuttamiskelpoinen.

Maa- ja metsätalousministeriö muistuttaa myös seuraavista EU-oikeuden reunaehdoista, jotka on kuvattu hallituksen esityksessä.

- kannanhoidollisen metsästyksen päämäärän osalta on esitettävä täsmälliset ja asianmukaiset perustelut sille, ettei ole muuta tyydyttävää ratkaisua päämäärän saavuttamiseksi (**edellytys koskee myös suotuisalla suojelun tasolla olevaa lajia**)
- jos parhaiden käytettävissä olevien **tieteellisten tietojen** tarkastelun perusteella ei saada varmuutta siitä, vahingoittaako poikkeus tietyn uhanalaisen lajin kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista vai ei, jäsenvaltion on jätettävä poikkeus hyväksymättä tai luovuttava sen toimeenpanosta.

5. LA 19/2024 vp, Lakialoite laiksi metsästyslain 41 a §:n muuttamisesta

Lakiehdotuksella päivitetäisiin metsästyslain 41 a §:n 3 momentti siten, että suurpetojen pyyntilupia ei voitaisi määräaikana myöntää alueille, joilla on tapahtunut kyseisiin suurpetoihin kohdistunutta salametsästystä. Lisäksi alueelle jo myönnetty lupa tulisi peruuttaa tilanteessa, jossa alueella todistetusti tapahtuu suden, karhun tai ilveksen luvaton pyyntiä. Myönnetty lupa tulisi peruuttaa myös luvattoman pyynnin tutkinnan ajaksi. Muutoksilla halutaan lisätä metsästysseurojen ja riistanhoitoyhdistysten mahdollisuuksia puuttua laittomaan metsästykseen ja siten ehkäistä ennalta metsästysrikoksia.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että lakiehdotuksen tavoitteet ovat lähtökohtaisesti kannatettavia, mutta lakiehdotus sellaisenaan sisältää merkittäviä ongelmia. Esimerkiksi miten alueella tapahtunut salametsästys todennettaisiin? Lupien peruuttamisen osalta ehdotus on ongelmallinen luottamuksensuojaperiaatteen kannalta. Poikkeuslupan peruuttamisesta säädetään jo nykyisin metsästyslain 41 e §:ssä. Lakialoite myös todennäköisesti heikentäisi rikostutkinnan edellytyksiä, sillä jo tutkinnan johdosta tehtävien peruutusten vuoksi myös tutkintatoimet tulisivat aikaisessa vaiheessa yleiseen tietoon.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan metsästysrikoksia voidaan ennalta ehkäistä erävalvontaa tehostamalla (kts. esim laki Metsähallituksen erävalvonnasta annetun lain muuttamisesta 712/2024). On myös syytä huomioida, että maa- ja metsätalousministeriön kiintiöasetuksessa voidaan jo nykyisinkin säätää, että ministeriön asettamasta suurimmasta saalismäärästä vähennetään kaikki tietoon tulleet kuolleet sudet. Tällä menettelyllä voidaan hallita salametsästyksestä aiheutuvaa lisäkuolleisuutta. Maa- ja metsätalousministeriö ei kannata lakialoitetta.