

Neuvotteleva virkamies
Sami Niemi

Erityisasiantuntija
Jussi Laanikari

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN ASETUS POIKKEUSLUVALLA SALLITTAVASTA SUDEN METSÄSTYKSESTÄ PORONHOITOALUEEN ULKOPUOLELLA METSÄSTYS- VUONNA 2021—2022

Pääasiallinen sisältö

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa vahvistetaan suurin sallittu saalismäärä suden rauhoituksesta poikkeamiseksi metsästyslain 41a §:n 3 momentin nojalla.

Suurin sallittu saalismäärä

Suomen riistakeskus voi myöntää poikkeuslupia metsästyslain 41a §:n 3 momentin nojalla enintään 20 suden metsästämiseksi muualla kuin poronhoitoalueella. Metsästys voi kuitenkin kohdentua enintään neljään (4) suden perhelaumaan tai reviirin merkanneeseen pariin.

Metsästyksen tavoite

Euroopan Unionin tuomioistuimen Suomen suden metsästystä koskevassa ennakkoratkaisussa C-647/17 edellytetään, että jäsenvaltion on osoitettava tavoite/päämäärä, miksi poikkeus suden suojelusta luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan (Suomessa metsästyslain 41a §:n 3 momentin) poikkeaminen sallitaan ja pystyttävä perustelemaan se.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että Suomessa edellä mainittu tavoite suden suojelusta poikkeamiselle on:

Suotuisalla suojelun tasolla olevan susikannan rajoitetulla metsästyksellä säädelään susikannan kasvua ja pyritään siten vähentämään susikantaan liittyviä sosioekonomisia konflikteja ja edistämään suden hyväksyttävyyttä niin, että susikannan suotuisa suojelutaso voidaan turvata.

Muu tyydyttävä ratkaisu

Euroopan Unionin tuomioistuimen Suomen suden metsästystä koskevassa ennakkoratkaisussa C-647/17 edellytetään, että jäsenvaltion on esittävä perustelut sille, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole niiden päämäärien saavuttamiseksi, joihin on vedottu poikkeuksen tueksi.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että Suomessa edellä mainittu tavoite suden suojelusta poikkeamiselle on:

Suotuisalla suojelun tasolla olevan kannan kasvun säätelylle ja siihen liittyvien konfliktien hallinnalle ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua kuin metsästys, koska vahinkoperusteiset poikkeukset tai poliisin poistomääräykset eivät mahdollista suunnitelmallista kannan säätelyä, vaikka tukevat osana kokonaisuutta susiin liittyvien konfliktien hallintaa.

Suotuisa suojelutaso

Euroopan Unionin tuomioistuimen Suomen suden metsästystä koskevassa ennakkoratkaisussa C-647/17 edellytetään, että jäsenvaltion on varmistuttava siitä, että suden suojelusta poikkeaminen ei saa vaarantaa suden suotuisan suojelutason saavuttamista tai sen ennalleen saattamista.

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut Luonnonvarakeskukselle (Luke) tehtäväksi tuottaa Suomen susikannan suotuisan suojelutason viitearvon kansainvälisenä tutkimusyhteistyönä. Viitearvo kuvaa sitä populaatiokokoa, joka mahdollistaisi susikannan suotuisan suojelutason saavuttamisen ja ylläpitämisen Suomessa pitkällä aikavälillä, mikäli myös muut suotuisan suojelutason kriteerit täyttyvät. Tehtävänannosta poiketen viitearvoja määritetään useampia, koska niiden asettamiseen ei ole yhtä yleisesti sovittua tapaa. Esimerkiksi Euroopan Unionin luontodirektiivin tulkintaohjeen (DG Environment 2017) mukaan viitearvon on oltava suurempi kuin pienin elinvoimainen populaatio (PEP), mutta ei ole ohjeistusta siitä, miten paljon suurempi viitearvon tulisi olla. Väli raportissa käsitellään erikseen kannan demografiseen ja geneettiseen elinvoimaisuuteen perustuvien viitearvojen määrittäminen.

Pienin elinvoimainen populaatio (PEP; engl. minimum viable population MVP) on pienin populaatiokoko, jolla populaation voidaan olettaa tietyllä todennäköisyydellä säilyvän tietyn ajanjakson, kun otetaan huomioon esimerkiksi demografisiin ja geneettisiin tekijöihin liittyvä satunnaisuus. Määrittelyssä käytetyt arvot ovat vapaasti valittavissa (Shaffer 1981), mutta usein käytettyjä arvoja ovat esimerkiksi populaation säilyminen 90 prosentin todennäköisyydellä 100 vuoden ajan (esim. Brook ym. 2006). Tätä heijastelee myös IUCN:n määritelmä lajin uhanalaisuudelle: lajin katsotaan kuuluvan alimpaan uhanalaisuusluokkaan (vaarantunut), jos lajin häviämistodennäköisyys on vähintään 10 % sadan vuoden kuluessa (IUCN 2001).

PEP:n määrittäminen pelkästään havaintoaineiston perusteella on käytännössä mahdotonta, minkä takia apuna käytetään yleensä ns. populaation elinvoimaisuusanalyysiä (engl. population viability analysis PVA). Elinvoimaisuusanalyysissä populaatiosta rakennetaan malli, joka simuloi populaation kehitystä ajassa eteenpäin. Populaatiodynamiikan kuvaamiseen käytetään tietoa tärkeistä demografisista parametreista kuten yksilöiden selviytymisestä ja lisääntymisestä. Mallissa voidaan huomioida myös geneettisiä tekijöitä, esimerkiksi liittyen populaation sukusiittoisuuteen. Elinvoimaisuusanalyysiä varten on kehitetty valmiita ohjelmistoja, kuten Vortex (Lacy & Pollak 2021), joihin käyttäjä syöttää tarvittavat tiedot, mutta analyysi voidaan toteuttaa myös rakentamalla populaatiota kuvaava malli alusta lähtien itse.

Luontodirektiivin mukainen suotuisa suojelutaso ja sen määrittelyn ohjeistus

Luontodirektiivin mukaan lajin suojelun taso on suotuisa, kun laji pitkällä aikavälillä säilyy luontaisessa ympäristössään eikä sen luontainen levinneisyysalue supistu. Lisäksi lajin elinympäristöjä pitää olla riittävästi turvaamaan kannan säilyminen pitkällä aikavälillä.

Euroopan Unionin luontodirektiivin tulkintaohjeen (DG Environment 2017) mukaan viitearvon on oltava suurempi kuin pienin elinvoimainen populaatio (PEP), mutta ei ole ohjeistusta siitä, miten paljon suurempi viitearvon tulisi olla.

Suomen susikanta maaliskuussa 2021 ja arvio talven 2022 kannasta

Maaliskuussa 2021 Suomessa oli todennäköisimmin yhteensä 57 parin tai perhelauman asuttamaa susireviiriä (90 % todennäköisyysväli: 54–59). Perhelaumojen todennäköisin määrä oli 35 (32–38) ja parin asuttamien reviireiden määrä vastaavasti 22 (18–25). Kokonaan Suomen puolella oli 28 perhelaumaa (90 % todennäköisyysväli: 25–30) ja 20 paria (90 % todennäköisyysväli: 17–23). Laumareviireistä seitsemän (6–8) ja parin reviireistä kaksi (1–3) sijaitsi Suomen itäisen valtakunnanrajan molemmin puolin (ns. rajareviirit).

Maa- ja metsätalousministeriö on tämän asetuksen valmistelussa arvioidessaan, onko susikanta yli suotuisan suojelutason viitearvon, käyttänyt Luonnonvarakeskuksen (LUKE) arviota kokonaan Suomen puolella olevien perhelaumojen määrästä maaliskuussa (28 perhelaumaa).

Vuodenkierrossa susien määrä on pienimmillään maaliskuussa, ennen huhti–toukokuussa tapahtuvaa pentujen syntymistä. Susikannan muuttumista maaliskuun jälkeen kuvataan ennustemallilla, joka perustuu tutkimustietoon suden pentutuotosta ja kuolleisuudesta. Susilaumojen määräksi marraskuussa 2021 ennustetaan 36-51, 90 % todennäköisyydellä.

Tämän asetuksen nojalla tapahtuva suden metsästys kohdistuu kantaan, jossa ennustemallin mukaan on 36-51 perhelaumaa 90 % todennäköisyydellä. Luonnonvarakeskus arvioi susiyksilöiden määrän olevan 90% todennäköisyydellä välillä 337–452 marraskuussa 2021.

Suomen susikannan suotuisa suojelutaso

Maa- ja metsätalousministeriö antoi Luonnonvarakeskukselle tehtäväksi tuottaa Suomen susikannan suotuisan suojelutason viitearvon kansainvälisenä tutkimusyhteistyönä. Viitearvo kuvaa sitä populaatiokokoa, joka mahdollistaisi susikannan suotuisan suojelutason saavuttamisen ja ylläpitämisen Suomessa pitkällä aikavälillä, mikäli myös muut suotuisan suojelutason kriteerit täyttyvät.

Luonnonvarakeskus on julkaissut väliraportin viitearvoista syyskuussa 2021 (<https://jukuri.luke.fi/handle/10024/547828>).

Viitearvon määrittämistä varten Luke on kehittämässä uutta lähestymistapaa, joka perustuu päätöksentekijän riskiasenteeseen. Lukessa kehitetty menetelmä mahdollistaa demografiaan perustuvien viitearvojen laskennan erilaisissa tapauksissa, kun päätöksentekijä valitsee haluamansa lähtökohdat viitearvon määrittämiselle ja ilmaisee siihen liittyvän riskiasenteensa. Menetelmässä määritetään ensin pienin elinvoimainen populaatio, minkä jälkeen päätöksentekijä ilmaisee, miten suuren riskin hän on valmis hyväksymään sille, että populaatiokoko tippuu tietyn ajan kuluessa pienemmäksi kuin tämä määritetty pienin elinvoimainen populaatio. Eri-laiset oletukset ja riskitasot johtavat erilaisiin viitearvoihin. Mitä pienempi häviämiskokona populaatiolle hyväksytään, sitä suurempi on pienin elinvoimainen populaatio. Vastaavasti mitä pienempi riski hyväksytään PEP-tason alitukselle, sitä korkeammaksi asetuu viitearvo.

Asetuksen valmistelun aikana kävi ilmi, että yllä kuvattu menetelmä on vielä kehitys vaiheessa, joten maa- ja metsätalousministeriö päätyi hyödyntämään toista väliraportissa kuvattua tapaa määrittää susikannan suotuisa suojelutaso.

Skandinavian susipopulaation viitearvon määrittämisen yhteydessä esitettiin, että tämä ehto täyttyy, kun viitearvo asetetaan kaksi kertaa suuremmaksi kuin PEP (Liberg ym. 2015). Valitulle kertoimelle ei kuitenkaan esitetty erityisiä biologisia tai hyväksyttävään riskiin liittyviä perusteluja.

Pienin elinvoimainen susikanta

Maa- ja metsätalousministeriö määrittäi PEP-tason määrittämiseksi IUCN (Maailman luonnonsuojeluliitto) yleisesti käyttämät arvot uhanalaisuusarvioinnissa. IUCN:n määritelmä lajin uhanalaisuudelle: lajin katsotaan kuuluvan alimpaan uhanalaisuusluokkaan (vaarantunut), jos lajin häviämistodennäköisyys on vähintään 10 % sadan vuoden kuluessa. Näitä samoja arvoja (10%:n riski 100 vuoden aikana) pyysi LUKEa käyttämään Suomen susikannan demografisen pienimmän elinvoimaisen populaation koon määrittämisessä.

Luonnonvarakeskus toimitti 2.11.2021 MMM:lle pyynnöstä riskikäyrän, joka oli laskettu laskenta-algoritmin tilanteesta 1.11.2021. Käyrän mukaan esimerkiksi maaliskuun perhelaumojen koskeva PEP on 14 perhelaumaa, jos tarkasteluajana käytetään 100 vuotta ja populaatiolle asetettu häviämiskokona saa tällä tarkastelujaksolla olla korkeintaan 10 %.

Tätä muistiota varten Luonnonvarakeskus laski uuden riskikäyrän 8.11.2021 laskenta-algoritmin viimeisimmän tilanteen perusteella. Viikon aikana tekninen laskenta on edelleen edennyt ja tulos on siten hieman muuttunut: uuden riskikäyrän mukainen PEP on 15 maaliskuun perhelaumaa sallitun 100 vuoden häviämiskäyrän ollessa korkeintaan 10 %. Päivittyneessä tuloksessa 14 perhelauman populaatioeräillä populaation häviämistodennäköisyys on 10,4 %, mikä ylittää asetetun 10 %:n riskitason. Tästä syystä PEP:ksi muodostuu seuraava kokonaisluku (15), johon liittyvä populaation häviämiskäyrä on 6,8 %.

On huomattava, että ero 1.11.2021 ja 8.11.2021 suoritettujen laskelmien välillä on hyvin pieni.

Suotuisan suojelutason viitearvo

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että koska 10 % riskiä vastaava lähin laumamäärä on 14 laumaa, käyttää ministeriö tässä vaiheessa 14 laumaa pienimpänä elinvoimaisena kantana. Kun pienin elinvoimainen susikanta 14 perhelaumaa kerrotaan kahdella, saadaan viitearvoksi 28 perhelaumaa. Tämä vastaa susikantaa maaliskuussa.

Maa- ja metsätalousministeriö on lisäksi ottanut huomioon, että maaliskuussa 28 perhelauman ja 20 reviirin merkanneen parin lisäksi Suomen ja Venäjän rajalla oli 7 perhelaumaa, joten 0,4 prosenttiyksikön ylitystä IUCN:n käyttämästä riskitasosta ei ole pidettävä merkittävänä.

Suurimman sallitun saalismäärän vaikutus susikannan suotuisaan suojelutason

On huomattava, että LUKE myös määrittä väliraportissaan Suomen susikannalle alustavan geneettisesti pienimmän elinvoimaisen susikannan koon, Alustavassa arvioissa ei ole huomioitu esimerkiksi samasta, Suomen susien kanssa geneettisesti sekoittuneesta Venäjän Karjalan susikannasta tulevan muutoksen merkitystä Suomen susikannalle, mikä arvioidaan Luken projektin seuraavassa vaiheessa (raportti s. 43). Maa- ja metsätalousministeriö asettaa pitkän tähtäimen tavoitteeksi ylittää säännöllisesti vuosittain susikannan geneettisesti pienimmän elinvoimaisen susikannan koon.

Ministeriö kuitenkin toteaa, että suteen liittyvän konfliktin takia tavoitteen saavuttaminen on tällä hetkellä epätodennäköistä, ja 500 yksilön tavoitteen saavuttamiseksi susialueilla asuvien ihmisten susikannan sietokyvyn ja hyväksynnän on noustava selvästi nykyistä korkeammalle tasolle. Tämä edellyttää ministeriön arvion mukaan suden metsästystä, jonka vuoksi ministeriö soveltaa susikannan suotuisan suojelutason demografista viitearvoa, mutta metsästyksen suurimman sallitun saalismäärän mitoittamisessa huomioi pitkän tähtäimen tavoitteen susikannan geneettisestä monimuotoisuudesta.

Demografinen viitearvo ei ole kuitenkaan tavoite, jolla tasolla susikantaa pyritään pitämään, vaan pitkän tähtäimen tavoitteena on, että susikanta vuoden aikana säännöllisesti ylittää geneettisesti pienimmän elinvoimaisen susikannan tason. Suurimman sallitun saalismäärän mitoittamisessa maa- ja metsätalousministeriö siis ottaa huomioon pitkän tähtäimen tavoitteen susikannan geneettisestä monimuotoisuudesta.

Suomen susikannan demografisesti määritelty suotuisan suojelutason viitearvo on 28 perhelaumaa Suomen rajojen sisäpuolella ja poronhoitoalueen ulkopuolella. Suomessa oli maaliskuussa 2021 näin määriteltynä 28 perhelaumaa. Susikanta oli siis maaliskuun kanta-arviossa yli viitearvon. Kun otetaan huomioon, että metsästys kohdistuu susikantaan, joka lisääntymiskauden jälkeen on suurempi kuin maaliskuun kanta (arviolta marraskuussa 36-51 perhelaumaa 90 % todennäköisyydellä) 20 suden suurin sallittu saalismäärä, joka saa kohdentua enintään 4 perhelaumaan, ei vaaranna susikannan suotuisaa suojelutason. Luonnonvarakeskus on lausunnossaan asetusluonnoksesta todennut, että suurin sallittu saalismäärä, 20 susiyksilöä, on noin 4-5 % marraskuuta 2021 koskevan ennusteen mukaisen susikannan suuruudesta. Luke arvioi, että suurin sallittu saalismäärä ei merkittävästi estä susikannan runsastumista. Viimeisen viiden vuoden aikana Suomen susikanta on kasvanut keskimäärin noin 16 % vuosivauhtia. Mikäli sama kehitysvauhti jatkuisi, susikannan odotettu koko maaliskuussa 2022 ilman kannanhoidollista metsästystä olisi noin 350 yksilöä. Näin ollen 20 yksilön poistaminen ei odotusarvoisesti katkaisisi susikannan kasvua.

1 Tarkemmat perustelut

Susi on rauhoitettu metsästyslain 37 §:n nojalla koko maassa ympäri vuoden. 1.3.2011 voimaan tulleen lain muutoksen jälkeen suden ympärivuotisesta rauhoituksesta poikkeaminen voi tapahtua ainoastaan metsästyslain 41 §:n mukaisilla poikkeusluvilla, joiden myöntämisen edellytykset on säädetty metsästyslain 41 a §:ssä, ja ne vastaavat EU:n luontodirektiivin artiklan 16 säännöksiä.

Metsästyslain 41 §:n 5 momentin mukaan poikkeuslupien nojalla pyydetävän saaliin vuotuista määrää voidaan rajoittaa maa- ja metsätalousministeriön asetuksella, jossa voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, mitä riistaeläinlajeja rajoitus koskee, suurimmasta sallitusta saalismäärästä, saalisyksilöiden sukupuolesta ja iästä sekä alueesta, jota rajoitus koskee. Ministeriöllä on siten toimivalta rajoittaa poikkeuslupien nojalla pyydetävän saaliin määrää ja aluetta. Metsästysvuoden 2011–2012 jälkeen poronhoitoalueella vuoden 2001 suden luvanvaraistamisen jälkeen maa- ja metsätalousministeriö ei rajoittanut poikkeuslupien määrää poronhoitoalueella.

Suomen riistakeskukselle on annettu 1.3.2011 voimaan tulleella riistahallintolailla (158/2011) toimivalta myöntää riistaeläinten pyynti- ja poikkeuslupia. Suomen riistakeskus on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jossa em. kaltaiset julkiset hallintotehtävät tehdään rikosoikeudellisella virkavastuulla. Suomen riistakeskusta ohjaa ja valvoo maa- ja metsätalousministeriö. Poikkeuslupiin liittyvä Suomen riistakeskuksen harkintavalta on myös hyvin pitkälle sidottua harkintaa, jota rajaavat Euroopan unionin luonto- ja lintudirektiivit. Suomen riistakeskuksen luvat koskevat lisäksi yksittäistä eläintä tai eläimiä. Suomen riistakeskuksen harkintaa rajaa myös tämä maa- ja metsätalousministeriön asetuksella määräämä suurin sallittu saalismäärä ja aluetta koskeva rajoitus. Suomen riistakeskus ei voi poiketa näistä määristä. Maa- ja metsätalousministeriön vuosittain antamat asetukset suurpetojen suurimmista sallituista saalismääristä turvaavat omalta osaltaan Suomen riistakeskuksen poikkeuslupakohtaista, luontodirektiivistä johtuvan sääntelyn mukaista harkintaa.

Myöntämisperusteet on säädetty Euroopan unionin neuvoston direktiiveissä ja niillä on siten olemassa tietty tulkintasisältö, mikä on muotoutunut Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisujen sekä luontodirektiivin tiukkaa suojelua koskevan [ohjeasiakirjan](#)¹ kautta. Erityisenä edellytyksenä on kaikissa tapauksissa se, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole.

Susi kuuluu EU:n luontodirektiivin (92/43/ETY) liitteen IV ns. tiukasti suojeltuihin lajeihin ja poronhoitoalueella liitteeseen V, mikä tarkoittaa, että susien metsästys on lähtökohtaisesti mahdollista. Luontodirektiivin 12 artikla edellyttää, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet näiden lajien tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi ja kiellettävä mm. kaikki näiden lajien yksilöitä koskeva tahallinen pyydystäminen ja tappaminen. EU:n jäsenenä Suomi on velvollinen saattamaan yhteisöoikeuden säännökset voimaan ja noudattamaan niissä asetettuja tavoitteita suotuisan suojelun tason säilyttämiseksi. Kuten edellä todettiin, Suomi on rauhoittanut metsästyslain 37 §:llä suden ympäri vuoden myös poronhoitoalueella.

Luontodirektiivi sallii kuitenkin poikkeamisen tiukasta suojelujärjestelmästä. Direktiivin 16 artiklassa säädetään tarkemmin niistä yksityiskohdista, joita suojelusta poikkeamisessa on sovellettava. Suojelusta poikkeaminen on mahdollista, mikäli toimenpiteelle ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua eikä poikkeaminen heikennä lajin suojelutasoa. Tämän lisäksi poikkeamisen on täytettävä yksi erityisistä poikkeamisperusteista: esim. erityisen merkittävien vahinkojen estäminen, yleisen turvallisuuden ja edun kannalta pakottavat syyt ml. sosiaaliset syyt tai ns. kannanhoidolliset perusteet. Luontodirektiivissä ei ole erityisiä vuodenaikaan sidottuja rajoitteita poikkeamiselle, joten poikkeaminen näiden lajien suojelusta on siten mahdollista myös keväällä. Luontodirektiivi kuitenkin edellyttää kansallisen viranomaisen tapauskohtaista harkintaa.

¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM:C\(2021\)7301](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM:C(2021)7301)

Suomi on pannut täytäntöön luontodirektiivin 16 artiklan poikkeussäätelyn metsästyslailla. Säätely on metsästyslain 41 sekä 41 a §:ssä. Poikkeuslupa suden metsästämiseksi voidaan myöntää erityisenä vahinkoperusteisena poikkeuslupana. Poikkeamisella pyritään esimerkiksi estämään merkittäviä vahinkoja tai turvaamaan ihmisten turvallisuutta. Poikkeaminen ei saa kuitenkaan heikentää lajin suotuisaa suojelutasoa tai sen saavuttamista ja poikkeaminen on mahdollista vain, jos muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole ratkaista suden aiheuttamaa ongelmaa.

Suurpetoja voidaan metsästää myös silloin, kun ne eivät ole aiheuttaneet vahinkoa. Tällaiset kannanhoidollisella perusteella myönnettävät luvat ovat tarpeen kannan säätelemiseksi ja eläinten arkuuden säilyttämiseksi. Näistä poikkeusluvista säädetään metsästyslain 41 a §:n 3 momentissa, jossa todetaan, että sutta koskeva poikkeuslupa voidaan myöntää myös tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden pyydystämiseksi tai tappamiseksi. Tällöin saalis kuuluu metsästäjälle. Muun muassa karhuja ja ilveksiä metsästetään pääasiassa tällä perusteella.

Valtioneuvoston asetuksessa metsästyslaissa säädetyistä poikkeuksista (452/2013) on säädetty poikkeuslupien hakemisesta, poikkeamisen edellytysten arvioinnista, kannanhoidollisen metsästyksen ajoista, lupamääräyksistä ja saaliin ilmoittamisvelvollisuudesta. Asetuksessa, joka tuli voimaan 24.6.2013, pidennettiin metsästyslain 41 a §:n 1 momentin nojalla myönnettävien poikkeuslupien enimmäisvoimassaoloaikaa 21 päivään (5§).

Suomen suden metsästystä koskenut Euroopan Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu

Vuoden 2019 lokakuussa annetussa C-647/17 EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisussa suden kannanhoidollista metsästystä koskien on sekä yleisiä luontodirektiivin tulkintaa koskevia linjauksia, että Suomen valituksen kohteena olleita poikkeuslupia koskevia yksittäisiä huomioita. Tuomion mukaan 16.1.(e) artiklaa voidaan käyttää suojellun lajin yksilöiden tappamiseen eli metsästykseen. Jäsenvaltion on kuitenkin osoitettava tavoite/päämäärä, miksi metsästys sallitaan ja pystyttävä perustelemaan se selvästi ja täsmällisesti ja tuettava perusteluin. Todistustaakka on jäsenvaltiolla. Lisäksi jäsenvaltion on esitettävä täsmälliset ja asianmukaiset perustelut sille, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole niiden päämäärien saavuttamiseksi, joihin on vedottu poikkeuksen tueksi. Jäsenvaltion on myös varmistettava, että suotuisaa suojelutasoa tai sen ennalleen saattamista ei vaaranneta.

Edelleen ratkaisussa todetaan, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaan perustuvien poikkeusten on täytettävä muitakin edellytyksiä kuin ne, joista säädetään direktiivin 16 artiklan 1 kohdan a–d alakohdassa. E alakohtaa ei siis voida käyttää yleisenä oikeusperusteena poikkeusten hyväksymiselle direktiivin 12 artiklan 1 kohdasta, sillä muuten 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista muista tapauksista ja kyseisestä tiukan suojelun järjestelmästä tulisi tehottomia, todetaan ennakkoratkaisussa.

Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaan perustuvan poikkeuksen päämäärä ei näin ollen voi lähtökohtaisesti olla sama kuin 16 artiklan 1 kohdan a–d alakohtaan perustuvien poikkeusten päämäärät, minkä vuoksi ensin mainittua säännöstä voidaan käyttää perusteena poikkeuksen hyväksymiselle vain sellaisissa tapauksissa, joissa jälkimmäiset säännökset eivät ole merkityksellisiä.

EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisun ja luontodirektiivin mukaisesti poikkeusta tiukasta suojelusta ei voida hyväksyä ilman, että arvioidaan kyseessä olevan lajin kantojen suojelun taso sekä vaikutus, joka suunnitellulla poikkeuksella on siihen niin paikallisella tasolla kuin jäsenvaltion alueella tai tapauksen mukaan kyseessä olevalla luonnonmaantieteellisellä alueella, jos jäsenvaltion rajat ulottuvat useille luonnonmaantieteellisille alueille, taikka jos lajin luontainen levinneisyysalue tätä edellyttää ja mikäli tämä on mahdollista, rajat ylittävästi.

Ennakkoratkaisu ottaa kantaa myös siihen, mitkä alueet voidaan ottaa huomioon asianomaisen kannan levinneisyysaluetta tarkasteltaessa: Arvioinnissa ei ennakkoratkaisun mukaan oteta huomioon susikannan luontaisen levinneisyysalueen osaa, joka ulottuu tietyille sellaisessa kolmannessa valtiossa sijaitseville alueille, jota eivät sido unionin tärkeinä pitämien lajien tiukan suojelun velvoitteet (kuten esimerkiksi Venäjä ja Norja).

Edelleen ratkaisussa tuodaan esille, 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. Kyseisen lajin yksilöiden ottamisen tai hallussapidon sallimisen (valikoiden ja rajoitetusti) määrä riippuu kussakin tapauksessa lajin populaation koosta, sen suojelun tasosta ja sen biologisista ominaispiirteistä.

Suden kannanhoidollisen metsästyksen reunaehdot:

16.1(e) artiklaa voidaan käyttää suojellun lajin yksilöiden tappamiseen – siis metsästyksen, mutta:

- Jäsenvaltion on varmistettava, että suotuisaa suojelutasoa tai sen ennalleen saattamista ei vaaranneta.
- Jäsenvaltion on osoitettava tavoite/päämäärä, miksi metsästyksessä sallitaan ja pystyttävä perustelemaan se selvästi ja täsmällisesti. Todistustaakka on jäsenvaltiolla.
- Jäsenvaltion on esitettävä täsmälliset ja asianmukaiset perustelut sille, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole niiden päämäärien saavuttamiseksi, joihin on vedottu poikkeuksen tueksi.
- Poikkeusluvassa on varmistuttava lisäksi siitä, että e alakohdan kaikki kriteerit täyttyvät: valikoiden, rajoitetusti, tarkoin valvotuissa oloissa, viranomaisen määrittelemissä rajoissa.

Tavoiteltu päämäärä

Susi kuuluu luontodirektiivin IV liitteeseen poronhoitoalueen ulkopuolella eli Muun Suomen kannanhoitoalueella se on tiukasti suojeltu laji. Tämä tarkoittaa, että Suomen on otettava käyttöön tiukka suojelujärjestelmä ja kiellettävä kaikki näiden yksilöiden pyydystäminen tai tappaminen. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa kuitenkin sallitaan jäsenvaltioiden poikkeavan tiukan suojelujärjestelmän asettamista velvoitteista edellyttäen, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole tietyn päämäärän saavuttamiseksi ja ettei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella. Yleisimmät päämäärät, joita poikkeuksilla tavoitellaan ovat 16.1.b –alakohdan erittäin merkittävien vahinkojen ehkäiseminen ja 16.1.c-alakohdan yleistä turvallisuutta koskeva tai muu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä.

Suomen susikanta on kuitenkin riittävän suurella tasolla, että vain vahinkoa tai turvallisuusuhkaa aiheuttavien tiettyjen yksilöiden poistamisella voitaisiin hallita kasvavan susikannan aiheuttamaa sosiaalista konfliktia.

Suotuisalla suojelun tasolla olevan susikannan rajoitetulla metsästyksellä säädellään susikannan kasvua ja pyritään siten vähentämään susikantaan liittyviä sosioekonomisia konflikteja ja edistämään suden hyväksyttävyyttä niin, että susikannan suotuisa suojelutaso voidaan turvata.

Suomessa on säädely menestyksekkäästi ilves- ja karhukantaa luontodirektiivin sallimalla ns. kannanhoidollisella metsästyksellä. Tämän luontodirektiivin 16.1.e –alakohdan päämäärä ei voi lähtökohtaisesti olla sama kuin luontodirektiivin 16 artiklan 1 a-d alakohdilla². Kannanhoidollisella suden metsästyksellä pyritään pääasiassa:

Yhdessä muiden, susikannan hoitosuunnitelmassa lueteltujen, sietämistä edistävien toimenpiteiden kanssa susikannan hyväksyttävyyttä lisätään kohdentamalla metsästyksistä valikoinnin perusteella perhelauman susiysi-

² EU tuomioistuimen ratkaisun C-674/17 kohdan 37 mukaan: Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaan perustuvan poikkeuksen päämäärä ei näin ollen voi lähtökohtaisesti olla sama kuin 16 artiklan 1 kohdan a–d alakohtaan perustuvien poikkeusten päämäärät, minkä vuoksi ensin mainittua säännöstä voidaan käyttää perusteena poikkeuksen hyväksymiselle vain sellaisissa tapauksissa, joissa jälkimmäiset säännökset eivät ole merkityksellisiä. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218935&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1815652>

lööön tai susiyksilöihin, vakiintuneisiin pareihin tai kokonaisiin laumoihin. Suotuisan suojelutason saavuttamisen jälkeen kannanhoidollisella metsästyksellä pyritään LCIE:n Euroopan unionin komissiolle esittämien näkemysten³ mukaisesti muun muassa kannan kasvun hallintaan ja ohjaamaan kannan alueellista esiintymistä ja siten vähentämään susista aiheutuvia haittoja kuten kotieläin- ja koiravahinkoja ja edistämään suden hyväksyttävyyttä. Lisäksi suden kannanhoidollisella metsästyksellä pyritään lisäämään suden arvoa riistalajina ja siten kasvattamaan sen hyväksyntää. Suotuisalla suojelun tasolla olevan kannan metsästyksellä voidaan pyrkiä hidastamaan kannan kasvun vauhtia ja siten edistämään suden hyväksyttävyyttä pitkällä aikavälillä ja pitämään konfliktit hallittuina. Suotuisalla suojelun tasolla olevan kannan turvaamiseksi suden kannanhoidollisella metsästyksellä pyritään myös ennaltaehkäisemään susien laitonta tappamista. Susien laitton tappaminen on tutkimuksen mukaan ollut 2000-luvulla Suomessa ja Ruotsissa susien yleisin kuolinsyy, mutta suurin osa laittomista tapoista jää toteen näyttämättä (Suutarinen 2019). Laittoman tappamisen vaikutusta tarkasteltiin aikavälillä 2001–2016 vuonna 2017 julkaistussa artikkelissa (Suutarinen & Kojola 2017). Susien suunnitelmallinen kannanhoito vaikeutuu mahdollisen laittoman tappamisen takia. Susikannan hoitosuunnitelmassa on esitetty useita eri toimenpiteitä susien laittoman tappamisen vähentämiseksi (Susikannan hoitosuunnitelma 2019).

Muu tyydyttävä ratkaisu

Poikkeuslupaa ei voida myöntää luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla, jos poikkeamisella tavoiteltu päämäärä voidaan saavuttaa jollakin muulla tyydyttävällä ratkaisulla. Poikkeaminen on siis mahdollista vain, jos sellaista vaihtoehtoista toimenpidettä ei ole, jonka avulla tavoiteltu päämäärä voidaan saavuttaa tyydyttävällä tavalla ja niin, että direktiivissä säädettyjä kieltoja noudatetaan. Kannanhoidollinen metsästys on ainoa keino saavuttaa **Tavoiteltu päämäärä** –kohdassa mainitut päämäärät. Yksittäisten vahinkoa tai turvallisuusuhkaa aiheuttavien susien poistamisella ei voida esimerkiksi ylläpitää susien ihmisarkuutta, rajoittaa susikannan kasvua tai vähentää susilaumojen tiheyttä. Lisäksi EU –tuomioistuimen ja KHO:n ratkaisukäytännön perusteella vahinkoa aiheuttava yksilö on pystyttävä identifioimaan, joten valikointi on lähes mahdotonta laumasta etenkin lumettomana aikana tai vuotena.

Muu tyydyttävä ratkaisu olisi muuttaa luontodirektiivin liitteitä luontodirektiivin 19 artiklan mukaisessa menettelyssä siten, että susi siirrettäisiin Suomen populaation osalta liitteestä IV liitteeseen V. Tämä ei ole kuitenkaan kansallisesti tehtävissä, vaikka perusteita muutokselle olisi runsaasti. Suden statuksen muuttaminen tiukasti suojellusta lajista (liite IV) lähtökohtaisesti metsästettäväksi lajiksi (liite V) voisi tapahtua vain komission ehdotuksesta ja neuvoston vahvistamana yksimielisesti. Luonto- ja lintudirektiivin Fitness Check –raporttia seuranneessa arviossa on todettu, että aiemmin vähälukuisten lajien nykyinen listaaminen tiukasti suojeltujen lajien joukkoon on kyseenalaistettu sillä perusteella, että nämä lajit ovat laajentaneet levinneisyysalueitaan ja ovat runsaampia kuin direktiiviä annettaessa (esim. susi) tai ovat riittävän runsaita tietyssä jäsenvaltiossa alhaisemman suojelutason perustelemiseksi (esim. jotkut hanhilajit). Komissio on selvästi todennut, ettei se aio muuttaa liitteitä, koska se voisi johtaa arvaamattomiin seurauksiin. Raportin perusteella etenkin suojelujärjestöt ovat argumentoineet, että direktiivien käytettävissä olevat poikkeukset tarjoavat riittävät joustot jo nykyisellään, joilla voidaan näiden lajien suojelu ja ihmisen toiminnat yhteen sovittaa.

Johtopäätöksenä voidaan todeta edellisestä, että suotuisalla suojelun tasolla olevan kannan kasvun säätelylle ja siihen liittyvien konfliktien hallinnalle ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua kuin sallia suden suojelusta poikkeaminen luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e-alakohdan perusteella. Vahinkoperusteiset poikkeusluvat tai poliisin poistomääräykset eivät mahdollista suunnitelmallista kannan säätelyä, mutta tukevat osana kokonaisuutta susiin liittyvien konfliktien hallintaa.

Valikoiden ja rajoitetusti

Suden kannanhoidollisen metsästyksen luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti kannanhoidollisen metsästyksen on tapahduttava ”tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti”. Rajoitettu valikointi voi kohdentua sekä sallimalla poistaminen valikoiduista laumoista, että sallimalla vakiintuneiden

³ http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf sivu 71.

parien tai perhelaumojen poisto niin, että suotuisan suojelutason viitearvo otetaan huomioon. Poikkeuslupaa voidaan siis hakea joko susiyskilöiden poistamiseen laumasta, vakiintuneen parin tai perhelauman poistamiseen. Kannanhoidollista metsästystä on hallinnollisista menettelyistä johtuen kankeaa kohdistaa yksin liikkuvaan suteen, joka ei ole vakiintunut tietylle alueelle tai kuulu perhelaumaan. Kannanhoidollinen lupametsästys on kohdennettavissa vain reviiirillä elävään laumaan tai pariin, koska omaa reviiiriään etsimässä olevat yksittäiset sudet liikkuvat laajalla alueella. Yksin liikkuvien susien kohdalla käytössä ovat turvallisuus- ja vahinkoperusteiset susien poikkeusluvut. Akuuteissa tapauksissa poliisi on toimivaltainen viranomaisena.

Kannanhoidollisen metsästyksen valikointi tapahtuu niin sanottujen valikoinnin kriteerien pohjalta [Suden kannanhoidollisen metsästyksen suunnitelma⁴ -työryhmäraportissa](#). Raportissa on kuvattu myös kriteerin tarkoin valvotuissa olosuhteissa edellyttämät lupaehdot. Kannanhoidollisen metsästyksen valikointi tapahtuu niin sanottujen valikoinnin kriteerien pohjalta, jotka on työstetty hankkeessa työryhmien kanssa. Valikoinnin arvioinnissa ei oteta huomioon vain kuluvan syksyn tilannetta vaan myös parin tai lauman käyttäytyminen muina vuosina.

Kannanhoidollisen metsästyksen parin tai lauman valikoinnin kriteerit (koskien myös laumoja, joista metsätetään 1–2 susiyskilöä)

- turvallisuus (hoidetulla pihamaalla tehdyt säännölliset havainnot: uhkaa aiheuttavan suden listauksen kautta kohdat 2–3 (ks. susikannan hoitosuunnitelma), karkotusyrityksistä huolimatta tilanteet jatkuvat)
- laumojen ja reviiirin merkanneiden parien määrä alueella (tiheys)
- asukastiheys
- toistuvat tuotantoeläin- ja koiravahingot ja vahingon uhkat
- lähisukuiset alfat
- uhka metsäpeurakannan elinkyvyille
- monilajinen kannanhoito

Vaikutus suotuisaan suojelutasoon

Poikkeaminen ei saa heikentää myöskään suotuisaa suojelutasoa tai sen saavuttamista. Euroopan unionin tuomioistuin on todennut tapauksessa C-342/05, (komissio vs. Suomi), että poikkeusten hyväksyminen on mahdollista, vaikka laji olisi epäsuotuisalla suojelutasolla, poikkeuksellisesti silloin, kun on asianmukaisesti osoitettu, ettei niillä entisestään huononnetta kyseisten kantojen epäsuotuisaa suojelun tasoa tai estetä kyseisten kantojen suotuisan suojelun tason ennalleen saattamista. Poikkeuksen on siis asianomaisen lajin kannalta oltava neutraali.

EU tuomioistuimen ennakkoratkaisun C-674/17 (susien kannanhoidollinen metsästys) mukaan 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.

Tätä voitaisiin tulkita siten, että jos laji on suotuisalla suojelun tasolla, metsästys voidaan mitoittaa siten, että laji poikkeuksesta huolimatta säilyy edelleen suotuisalla suojelun tasolla. Kannanhoidosuunnitelmalla ja lainsäädännöllä vuosittain vahvistettavalla tapettavaksi sallittujen yksilöiden enimmäismäärällä voidaan taata se, että yksittäisten poikkeuslupien vuosittainen yhteisvaikutus ei haittaa lajin kannan suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella.

⁴ https://mmm.fi/documents/1410837/1708293/~+VN_13837_2019-MMM-41+Suden+kannanhoidollisen+mets%C3%A4styksen+suunnitelma+-+ty%C3%B6ryhm%C3%A4raportti+1740413_1_1.pdf/b30cd84b-ee06-e5b6-3683-52694f9b9de8/~+VN_13837_2019-MMM-41+Suden+kannanhoidollisen+mets%C3%A4styksen+suunnitelma+-+ty%C3%B6ryhm%C3%A4raportti+1740413_1_1.pdf/~+VN_13837_2019-MMM-41+Suden+kannanhoidollisen+mets%C3%A4styksen+suunnitelma+-+ty%C3%B6ryhm%C3%A4raportti+1740413_1_1.pdf?t=1623659462633

Suotuisa suojelutaso ja sitä kuvaava viitearvo

Suotuisa suojelutaso (engl. Favourable Conservation Status) on Euroopan Unionin luontodirektiiviin kirjattu määritelmä, joka on tuotu kansalliseen lainsäädäntöön luonnonsuojelulakiin (20.12.1996/1096 §5) sekä sisällöllisesti samanhenkisenä riistaeläimiä koskevaan metsästyslakiin (28.6.1993/615 §3; riistanhoidon määritelmä).

Tavoite suotuisasta suojelutasosta koskee sekä lajeja että niiden elinympäristöjä (luonnonsuojelulaki 20.12.1996/1096). Yleisenä määrittelynä voidaan sanoa, että lajin suojelutaso on suotuisa, jos laji on elinkel-poinen luontaisilla elinalueillaan ja säilyy sellaisena myös pitkällä aikavälillä ja jos sille soveltuvia elinympäristöjä on riittävästi (luonnonsuojelulaki 20.12.1996/1096 §5). Suotuisa suojelutaso voidaan määrittellä myös populaatio- tai maakohtaisesti. Luontodirektiivin mukaan lajin suojelun taso katsotaan suotuisaksi, kun (1) kyseisen lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että tämä laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkel-poisena osana, (2) lajin luontainen esiintymisalue ei pienene eikä ole vaarassa pienentyä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa ja (3) että lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö (92/43/EEC). Suotuisan suojelutason määrittelyn soveltamisesta on tarkemmin ohjeistettu luontodirektiivin teknisessä raportissa (Bijlsma ym. 2019).

Susikannan suotuisan suojelutason saavuttamisen arvioimisessa käytetään apuna suotuisan suojelutason viitearvoa (tästä eteenpäin vain viitearvo), joka kuvaa populaatiokokoa, jolla suotuisa suojelutaso olisi turvattu Suomessa pitkällä aikavälillä. Tämä edellyttää, että myös muut suotuisalle suojelutasolle asetetut ehdot täyttyvät. Viitearvon asettaminen ei ole yksinkertaista, sillä sille ei ole annettu tarkkaa määritelmää. Virallinen ohjeistus (DG Environment 2017) luontodirektiivin artikla 17 mukaiseen menettelyyn toteaa, että viitearvo populaatiolle tulee aina olla suurempi kuin mitä pienin elinvoimainen populaatio (PEP) demografian ja geneetiikan perusteella määritetty. Lisäksi viitearvon tulee muun muassa olla suurempi kuin populaation koko sillä hetkellä, kun luontodirektiivi astui voimaan (Suomessa 1995).

Tärkein käsitteellinen lähtökohta viitearvon määrittämisessä on pienin elinvoimainen populaatio (PEP), joka perustuu populaation säilymisen todennäköisyyteen sovitun tarkasteluajanjakson kuluessa. Suotuisan suojelutason viitearvon tulisi olla suurempi kuin PEP. Pienin elinvoimainen populaatio (PEP; engl. minimum viable population MVP) on pienin populaatiokokoo, jolla populaation voidaan olettaa tietyllä todennäköisyydellä säilyvän tietyn ajanjakson, kun otetaan huomioon esimerkiksi demografisiin ja geneettisiin tekijöihin liittyvä satunnaisuus. Määrittelyssä käytetyt arvot ovat vapaasti valittavissa (Shaffer 1981), mutta usein käytettyjä arvoja ovat esimerkiksi populaation säilyminen 90 prosentin todennäköisyydellä 100 vuoden ajan (esim. Brook ym. 2006). Tätä heijastelee myös IUCN:n määritelmä lajin uhanalaisuudelle: lajin katsotaan kuuluvan alimpaan uhanalaisuusluokkaan (vaarantunut), jos lajin häviämistodennäköisyys on vähintään 10 % sadan vuoden kuluessa (IUCN 2001).

Maa- ja metsätalousministeriö antoi Luonnonvarakeskukselle tehtäväksi tuottaa Suomen susikannan suotuisan suojelutason viitearvon kansainvälisenä tutkimusyhteistyönä. Viitearvo kuvaa sitä populaatiokokoa, joka mahdollistaisi susikannan suotuisan suojelutason saavuttamisen ja ylläpitämisen Suomessa pitkällä aikavälillä, mikäli myös muut suotuisan suojelutason kriteerit täyttyvät.

Luonnonvarakeskus on julkaissut väliraportin viitearvoista syyskuussa 2021 (<https://jukuri.luke.fi/handle/10024/547828>).

Viitearvon määrittämistä varten Luke on kehittämässä uutta lähestymistapaa, joka perustuu päätöksentekijän riskiasenteeseen. Lukessa kehitetty menetelmä mahdollistaa demografiaan perustuvien viitearvojen laskennan erilaisissa tapauksissa, kun päätöksentekijä valitsee haluamansa lähtökohdat viitearvon määrittämiselle ja ilmaisee siihen liittyvän riskiasenteensa. Menetelmässä määritetään ensin pienin elinvoimainen populaatio, minkä jälkeen päätöksentekijä ilmaisee, miten suuren riskin hän on valmis hyväksymään sille, että populaatiokokoo tippuu tietyn ajan kuluessa pienemmäksi kuin tämä määritetty pienin elinvoimainen populaatio. Eri-

laiset oletukset ja riskitasot johtavat erilaisiin viitearvoihin. Mitä pienempi häviämiskäyrä populaatiolle hyväksytään, sitä suurempi on pienin elinvoimainen populaatio. Vastaavasti mitä pienempi riski hyväksytään PEP-tason alitukselle, sitä korkeammaksi asetuu viitearvo.

Asetuksen valmistelun aikana kävi ilmi, että yllä kuvattu menetelmä on vielä kehitys vaiheessa, joten maa- ja metsätalousministeriö päätyi hyödyntämään toista väliraportissa kuvattua tapaa määrittää susikannan suotuisa suojelutaso.

Skandinavian susipopulaation viitearvon määrittämisen yhteydessä esitettiin, että tämä ehto täyttyy, kun viitearvo asetetaan kaksi kertaa suuremmaksi kuin PEP (Liberg ym. 2015). Valitulle kertoimelle ei kuitenkaan esitetty erityisiä biologisia tai hyväksyttävään riskiin liittyviä perusteluja.

Pienin elinvoimainen susikanta

Maa- ja metsätalousministeriö määrittäi PEP-tason määrittämiseksi IUCN (Maailman luonnonsuojeluliitto) yleisesti käyttämät arvot uhanalaisuusarvioinnissa. IUCN:n määritelmä lajin uhanalaisuudelle: lajin katsotaan kuuluvan alimpaan uhanalaisuusluokkaan (vaarantunut), jos lajin häviämistodennäköisyys on vähintään 10 % sadan vuoden kuluessa. Näitä samoja arvoja (10%:n riski 100 vuoden aikana) pyysi LUKEa käyttämään Suomen susikannan demografisen pienimmän elinvoimaisen populaation koon määrittämisessä.

Luonnonvarakeskus toimitti 2.11.2021 MMM:lle pyynnöstä riskikäyrän, joka oli laskettu laskenta-algoritmin tilanteesta 1.11.2021. Käyrän mukaan esimerkiksi maaliskuun perhelaumojen koskeva PEP on 14 perhelaumaa, jos tarkasteluajaksi käytetään 100 vuotta ja populaatiolle asetettu häviämiskäyrä saa tällä tarkastelujaksolla olla korkeintaan 10 %.

Tätä muistiota varten Luonnonvarakeskus laski uuden riskikäyrän 8.11.2021 laskenta-algoritmin viimeisimmän tilanteen perusteella. Viikon aikana tekninen laskenta on edelleen edennyt ja tulos on siten hieman muuttunut: uuden riskikäyrän mukainen PEP on 15 maaliskuun perhelaumaa sallitun 100 vuoden häviämiskäyrän ollessa korkeintaan 10 %. Päivittyneessä tuloksessa 14 perhelauman populaatorajoitteella populaation häviämiskäyrä on 10,4 %, mikä ylittää asetetun 10 %:n riskitason. Tästä syystä PEP:ksi muodostuu seuraava kokonaisluku (15), johon liittyvä populaation häviämiskäyrä on 6,8 %.

On huomattava, että ero 1.11.2021 ja 8.11.2021 suoritettujen laskelmien välillä on hyvin pieni. Koska laskenta on edelleen kesken, sisältyy myös uusiin tuloksiin epävarmuutta.

Suomen susikannan suotuisan suojelutason viitearvojen määrittelyä ja työkalujen kehittämistä koskevan projektin väliraportissa ”Suomen susikannan suotuisan suojelutason viitearvojen määrittäminen” (julkaisupäivä 2.9.2021; Luke 2021) Luonnonvarakeskus esittelee erilaisia viitearvojen määrittelytapoja. Kaikille viitearvojen määrittelytapoille on yhteistä, että viitearvon tulee olla suurempi kuin pienin elinvoimainen populaatio (PEP). PEP on teoreettinen käsite, joka kuvaa pienintä sellaista populaatiota, jonka tasolle rajoitettuna populaation häviämiskäyrä on enintään tietyn riskitason suuruinen valitulla laskenta-ajanjaksoilla. Väliraportissa esiteltiin menetelmä, jonka avulla PEP voidaan arvioida populaation demografisen satunnaisvaihtelun ja demografisten parametrien epävarmuuden perusteella. Menetelmä tuottaa riskikäyrän, jolta voidaan lukea valittua häviämiskäyrä vastava PEP.

Riskikäyrä perustuu susikannan populaatiodynamiikkaa kuvaavaan matemaattiseen malliin. Populaatiomallin parametrit määritetään iteroivan laskenta-algoritmin avulla. Iterointi voi kestää pitkään, eikä sen kesto voida etukäteen ennustaa. Väliraportissa esitettiin esimerkinomaisia riskikäyriä, jotka oli laskettu niillä parametrien arvoilla, jotka iterointi oli 15.8.2021 mennessä löytänyt. Laskentaa on jatkettu väliraportin julkaisun jälkeen. Algoritmin löytämät parametriarvot ovat vähitellen vakiintuneet, mutta laskenta on edelleen kesken.

Suotuisan suojelutason viitearvo

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että koska 10 % riskiä vastaava lähin laumamäärä on 14 laumaa, käyttää ministeriö tässä vaiheessa 14 laumaa pienimpänä elinvoimaisena kantana. Kun pienin elinvoimainen susikanta 14 perhelaumaa kerrotaan kahdella, saadaan viitearvoksi 28 perhelaumaa. Tämä vastaa susikantaa maaliskuussa.

Maa- ja metsätalousministeriö on lisäksi ottanut huomioon, että maaliskuussa 28 perhelauman ja 20 reviiirin merkanneen parin lisäksi Suomen ja Venäjän rajalla oli 7 perhelaumaa, joten 0,4 prosenttiyksikön ylitystä IUCN:n käyttämästä riskitasosta ei ole pidettävä merkittävänä.

Suurimman sallitun saalismäärän vaikutus susikannan suotuisaan suojelutason

On huomattava, että LUKE myös määrittä väliraportissaan Suomen susikannalle alustavan geneettisesti pienimmän elinvoimaisen susikannan koon, (500 yksilöä). LUKE totesi, että Suomen susipopulaation geneettisen monimuotoisuuden taso on tällä hetkellä hyvä, mutta huolestuttavaa on monimuotoisuuden laskeva suuntaus 1990-luvun puolestavälistä tähän päivään. Myös viimeisten kuuden vuoden aikana on tapahtunut lasku, joka ajoittuu yhteen voimakkaamman metsästyspaineen kanssa. Suomen ja Venäjän susikantojen välillä on vahva yhteys ja Suomen susikannassa havaitaan geneettinen vaihteluminen idästä länteen tultaessa: geneettisesti venäläisten susien kaltaisten yksilöiden osuus vähenee länttä kohti. Lounais-Suomen sudet ovat sukusiitteisempiä kuin Itä-Suomen sudet, ja alueen sudet ovat geneettisesti hieman eriytyneet Itä-Suomen ja Venäjän susikannasta. Suomen nykyinen susikanta ei ole riittävän suuri geneettisen monimuotoisuuden ylläpitämiseksi ja sukusiitoksen vaikutusten estämiseksi. Pienin geneettisesti elinvoimainen populaatiokokoo voi olla väliraportissa arvioitua 500 yksilöä pienempi, mikäli muuttovirtaa tulee Venäjältä tarpeeksi.

Vuoden 2014 hoitosuunnitelmaa varten LUKE arvioi geneettisesti pienintä elinvoimaista susikantaa toisella tavalla. Tuolloin LUKE arvioi, että Suomessa tulisi olla ainakin 25 lisääntyvää paria, jotta susikannassa vältyttäisiin sukusiitoksen haitallisilta vaikutuksilta. Lisäksi LUKE katsoi, että kannan elinvoimaisuuden arviointi ei pitäisi perustua pelkästään geneettisen riskin arviointiin, vaan myös laumapohjaiseen demografiseen elinkykyanalyyysiin, jonka pohjalta 25 lisääntyvällä parilla sukupuuton riski on pieni seuraavan sadan vuoden aikana useimmille tarkastelluilla kannanhoitomenetelmillä. LUKE kuitenkin totesi vuonna 2014, että evoluutiivisella aikaskaalalla suositus 50 yksilön tehollisesta koosta ei riitä säilyttämään populaation evolutiivista potentiaalia sopeutua muuttuviin olosuhteisiin, ja teoreettiselta pohjalta on esitetty, että tehollisen populaatiokoon pitäisi laajemmalla maantieteellisellä skaalalla olla yli 500 yksilöä

Maa- ja metsätalousministeriö asettaa pitkän tähtäimen tavoitteeksi ylittää säännöllisesti vuosittain susikannan geneettisesti pienimmän elinvoimaisen susikannan koon.

Ministeriö kuitenkin toteaa, että suteen liittyvän konfliktin takia tavoitteen saavuttaminen on tällä hetkellä epätodennäköistä, ja 500 yksilön tavoitteen saavuttamiseksi susialueilla asuvien ihmisten susikannan sietokyvyn ja hyväksynnän on noustava selvästi nykyistä korkeammalle tasolle. Tämä edellyttää ministeriön arvion mukaan suden metsästystä, jonka vuoksi ministeriö soveltaa metsästyksen sallimisen arvioinnissa susikannan suotuisan suojelutason demografista viitearvoa.

Demografinen viitearvo ei ole kuitenkaan tavoite, jolla tasolla susikantaa pyritään pitämään, vaan pitkän tähtäimen tavoitteena on, että susikanta vuoden aikana säännöllisesti ylittää geneettisesti pienimmän elinvoimaisen susikannan tason. Suurimman sallitun saalismäärän mitoittamisessa maa- ja metsätalousministeriö siis ottaa huomioon pitkän tähtäimen tavoitteen susikannan geneettisestä monimuotoisuudesta.

Suomen susikannan demografisesti määritelty suotuisan suojelutason viitearvo on 28 perhelaumaa Suomen rajojen sisäpuolella ja poronhoitoalueen ulkopuolella. Suomessa oli maaliskuussa 2021 näin määriteltyä 28 perhelaumaa. Susikanta oli siis maaliskuun kanta-arviossa yli viitearvon. Kun otetaan huomioon, että metsästys kohdistuu susikantaan, joka lisääntymiskauden jälkeen on suurempi kuin maaliskuun kanta (arviolta mar-

raskuussa 36-51 perhelaumaa 90 % todennäköisyydellä) 20 suden suurin sallittu saalismäärä, joka saa kohdentua enintään 4 perhelaumaan, ei vaaranna susikannan suotuisaa suojelutasoa. Luonnonvarakeskuksen ennusteen mukaan susiyksilöiden määrä olisi 90 % todennäköisyydellä 337–452 marraskuussa 2021.

2 Susikanta Suomessa maaliskuussa 2021 Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 39/2021 tiivistelmä⁵

Luonnonvarakeskuksessa kehitettiin vuonna 2020 uusi menetelmä, jonka avulla kanta-arvioon väistämättä liittyvä epävarmuus voidaan esittää todennäköisyysjakauman avulla. Todennäköisyysjakauma kuvaa, kuinka voimakkaasti kuhunkin mahdolliseen kannan kokoon on syytä havaintoaineiston ja muun tutkimustiedon valossa uskoa.

Suomessa oli kuluvan vuoden maaliskuussa yhteensä 57 (54–59) parien ja perhelaumojen muodostamaa susireviiriä (kuva 3). Perhelaumojia oli rajalaumat mukaan lukien 35 (32–38) ja kahden suden asuttamia revii-rejä oli 22 (18–25). Kokonaan Suomen puolella oli 28 (25–30) laumaa ja 20 (17–23) paria.

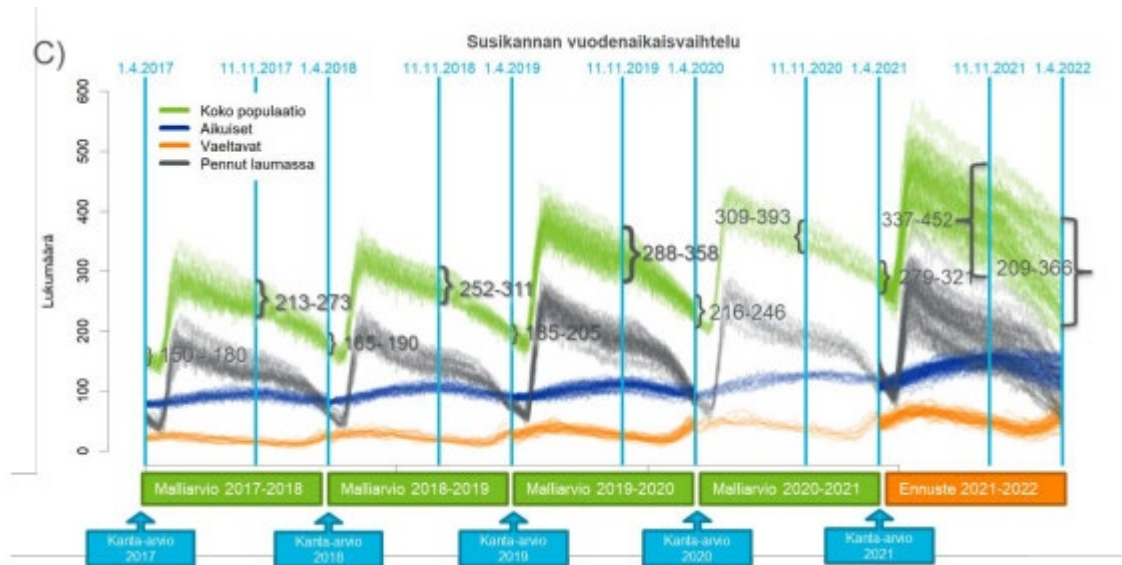
Perhelaumojen määrä maaliskuussa 2021 oli noin 16 % suurempi kuin maaliskuussa 2020, jolloin Suomen kantaan laskettavien laumojen kokonaismäärä oli 30 ja kokonaan Suomen puolella elävien laumojen lukumäärä 24. Kahden suden asuttamia revii-rejä oli kuluvan vuoden maaliskuussa 23 % enemmän kuin vuotta aiemmin.

Läntisen Suomen kannanhoitoalueella tavattiin 21 (19–23) perhelauman ja 13 (10–15) kahden suden asuttamaa revii-rejä (kuva 4⁶). Itäisen Suomen kannanhoitoalueella laumareviirejä oli yhteensä 13 (12–15) ja kahden suden asuttamia revii-rejä yhdeksän (7–11). Itäisen Suomen laumoista 6 (5–7) arvioitiin liikkuvan Suomen ja Venäjän rajan molemmin puolin (kuva 3). Kahden suden asuttamista revii-reistä yksi (0–2) sijaitsi valtakunnan rajalla. Poronhoitoalueella todettiin yksi (0–2) rajalauma ja yksi (0–2) rajalla liikkuva pari. Ahvenanmaan susikannan kokoa ei arvioida tämän arvion yhteydessä.

Maaliskuussa 2021 Suomessa oli 300 (279–321) sutta (kuva 5). Arvio yksilömäärästä oli noin 31 % suurempi kuin vuoden 2020 maaliskuuta koskeva arvio (216–246). Arviossa on mukana puolet itärajan molemmille puolille sijoittuvilla revii-reillä (ns. rajareviiri) elävien susien lukumäärästä sekä revii-rien ulkopuolella elävien susien määrä 55 (35–74), joka on arvioitu ennustemallin avulla maaliskuun 2020 kanta-arvion perusteella. Menettely on sama kuin aiemmissa kanta-arvioissa. Suomen susikannan koko on kuluvalla vuositu-hannella heilahdellut ylös ja alas. Susikanta on kasvanut yhtäjaksoisesti vuodesta 2017 lähtien. Luonnonva-rakeskuksen ennusteen mukaan susiyksilöiden määrä olisi 90 % todennäköisyydellä 337–452 marraskuussa 2021.

⁵ Heikkinen, S., Valtonen, M., Härkälä, A., Helle, I. Mäntyniemi, S. & Kojola, I. 2021. Susikanta Suomessa maaliskuussa 2021. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 39/2021. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 114 s. https://riistahavainnot.fi/static_files/suurpedot/kantaarviot/luke-luobio_39_2021.pdf

⁶ Kuvaviitteet LUKEn raporttiin.



Kuva 1. Takautuva arvio 2017–2021 ja ennuste maaliskuuhun 2022. Ennusteen mukaan susiyksilöiden määrä olisi 90 % todennäköisyydellä 337–452 marraskuussa 2021. Lähde: Luonnonvarakeskus.⁷

Suden aiheuttamat kotieläinvahingot ja porovahingot sekä vaikutus metsäpeuraan

Suden aiheuttamista vahingoista suurin osa aiheutuu porotaloudelle poronhoitoalueella. Suden tappamia poroja ilmoitettiin löydettyksi vuonna 2020 hieman enemmän kuin edellisenä, yhteensä 736 (654⁸) kappaletta, mikä vastaa laskennallisesti arviolta 1 270 000 euron (1 130 000) korvaussummaa. Määrä on edelleen suuri, mutta koko porovahinkokertymästä suden aiheuttamat porovahingot olivat kuitenkin vain noin 13,5%. Vuoden 2021 aikana (10.12.2021 mennessä) sudet ovat kuitenkin tappaneet jo 1283 poroa laskennalliselta korvausarvoltaan 2 566 000 euroa eli todennäköisesti vuoden loppuun mennessä sudet tulevat tappamaan yli 1400 poroa eli korvausmäärä nousee yli 2 800 000 euroon. Tämä tarkoittaa, että koko porovahinkokertymästä susien aiheuttamien vahinkojen osuus nousee yli 30%.

Vuonna 2020 sudet aiheuttivat 120 kpl (104) riistavahinkolain (105/2009) nojalla korvattavia kotieläinvahinkotapauksia yhteensä noin 333 000 euron (226 000€) arvosta, josta koiravahinkotapauksia oli 54kpl (47), arvoltaan yhteensä noin 205 000 euroa (164 000), lammasvahinkotapauksia 35 kpl (24), arvoltaan yhteensä noin 108 000 euroa (38 000). Vuoden 2021 aikana (13.12.2021 mennessä) sudet ovat aiheuttaneet 30 koiravahinkoa, arvoltaan noin 112 000 euroa, 47 lammasvahinkoa, noin 95 000 euroa ja 9 nautavahinkoa noin 3000 euroa sekä 24 muuta kotieläinvahinkoa noin 15 000 euroa.

⁷ Ennuste on kanta-arvion sivulla 28.

⁸ Suluissa vuosi 2019.

		Susi	Karhu	Ilves	Ahma	Tunnistamaton	Yhteensä
2019	Koira	47	3	5	1	0	56
	Lammas	126	69	29	1	0	225
	Nauta	12	2	0	2	0	16
	Hevonen	0	1	0	0	0	1
	Muut kotieläinvahingot	1	0	1	0	0	2
	Poro	654	651	438	2130	99	3972
	Poro (vasahävikki)	ei haettu	erikseen				
2020	Koira	54	0	5	2	1	62
	Lammas	323	123	37	8	0	491
	Nauta	6	3	0	0	1	10
	Hevonen	1	0		0	0	1
	Muut kotieläinvahingot	3	1	7	0	0	11
	Poro	736	888	709	3434	212	5979
	Poro (vasahävikki)	ei haettu	erikseen				
2021*	Koira	30	4	5	0	3	42
	Lammas	205	46	28	0	5	284
	Nauta	8	0	0	0	0	8
	Hevonen	0	0	0	0	1	1
	Muut kotieläinvahingot	22	2	2	0	0	26
	Poro	1283	734	576	1734	3	4330
	Poro (vasahävikki)	ei haettu	erikseen				

Taulukko 1. Suden aiheuttamat vahingot lukumäärinä 2019-2021. *Vuoden 2021 tiedot 13.12.2021 tilanteen mukaan Riistavahinkorekisteristä. Riistavahinkorekisteriin koirista on kirjautunut tähän mennessä 30 vahinkotapausta korvausarvoltaan 112 000€. Tämä ei tarkoita kuitenkaan, ettei kaikki susien tappamat tai raatelemat koirat olisivat vielä kirjautuneet järjestelmään. Riistavahinkorekisteriin ne kirjautuvat, kun kunnan maaseutuelinkeinoveranomainen on ne kirjannut lähdejärjestelmä Tukisovellukseen (vahinkojen maksatusjärjestelmä).

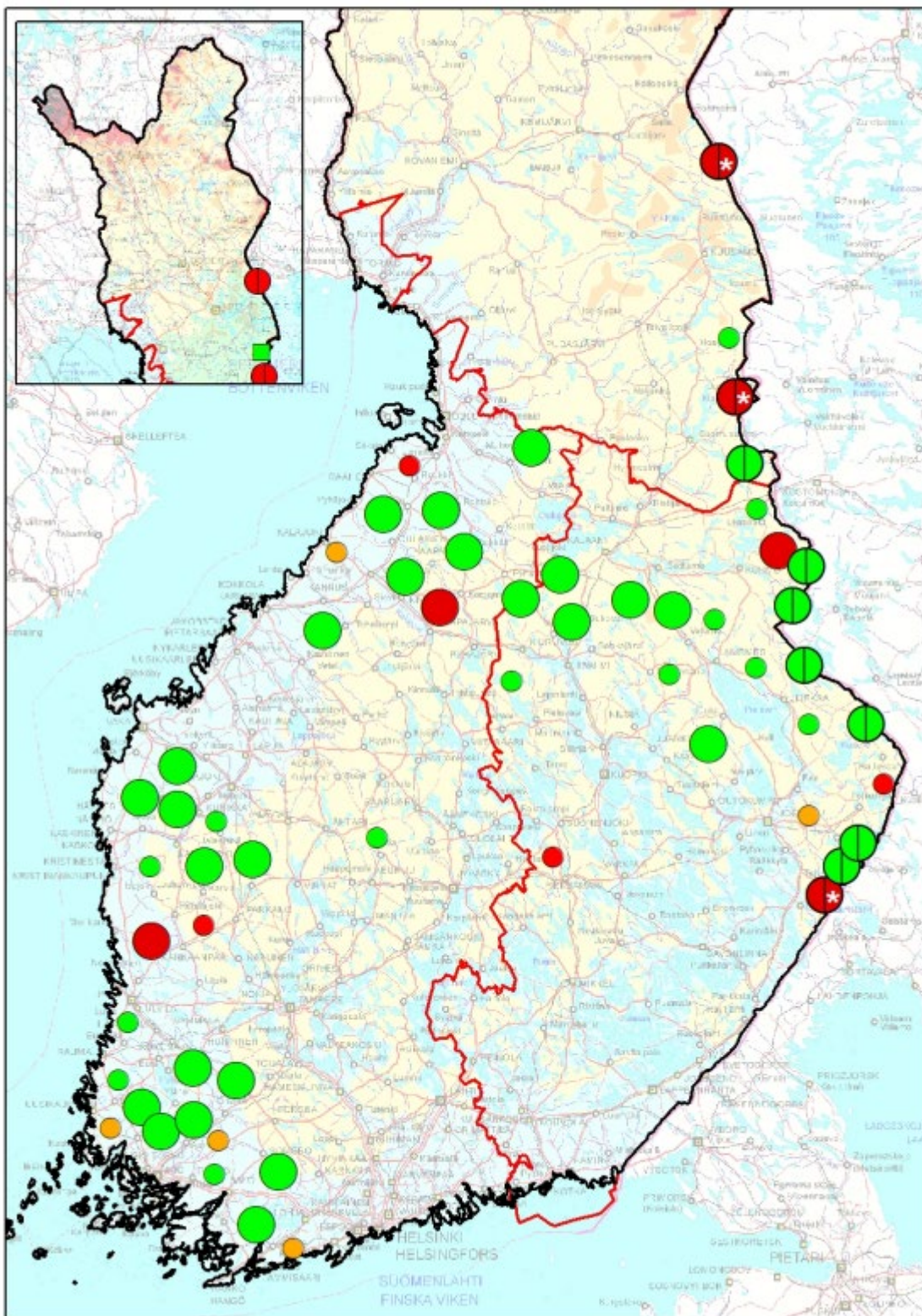
Kaikki koiriin kohdistuneet susien aiheuttamat vahingot eivät tule järjestelmän piiriin vaan osa saattaa korvautua vapaaehtoisten koiravakuutusten kautta. Tosin korvausmäärä vapaaehtoisissa vakuutuksissa on harvoin samaa tasoa kuin korvaus riistavahinkolain (105/2009) nojalla, joten usein ensisijaisesta vakuutuskorvauksesta korvaamatta jäänyt osa korvataan riistavahinkolain järjestelmän kautta. Osaa uusimmista koiravahingoista ei ole välttämättä vielä viety järjestelmään, joten tiedotusvälineissä esiintyneet vahingot eivät välttämättä näy 2021 tiedoissa. Vaikka vahinkotapausten määrä ei ole suuri suhteessa kaikkiin suurpetojen aiheuttamiin vahinkoihin, on huomattava, että yksittäiselle koiranomistajalle, tilalle tai alueen asukkaille susivahingon seuraukset voivat olla huomattavasti suurempia kuin vain korvattava vahinko. Susien saaliiksi on joutunut todella arvokkaita koiria, joiden koulutukseen on panostettu vuosia. Menetyks voi siten liittyä tunnearvoon, lisääntyneeseen työtaakkaan, menetettyyn jalostusarvoon (ei korvata) tai saamatta jääneisiin tulotukiin, aitaamisesta johtuviin kuluihin, koulukuljetuksiin tai tuotantotoiminnan rakenteen muutoksiin. Sudet saattavat aiheuttaa kotieläintiloille paljon jatkuvaa ylimääräistä työtä (mm. aitojen kunnossapitoa), jota ei korvata riistavahinkolain nojalla.

Taloudellisten vaikutusten lisäksi susien olemassa olosta seuraa lukuisia sosiaalisia vaikutuksia, joista vain harvaa voidaan kuvailla positiiviseksi. Sudet voivat liikkua hyvin lähellä asutusta, mikä saattaa aiheuttaa pelkoa alueen ihmisissä. Joillakin alueilla susien vaikutus voi johtaa myös laiduntamalla hoidettavien perinnebiotooppien ja muiden luonnon monimuotoisuutta edistävien maatalousalueiden hoidon vaikeutumiseen. Tiedossa on tapauksia, joissa erityistukisopimus on päätetty kesken sopimuskauden ylivoimaiseen esteeseen vedoten, kun petoeläimet ovat toistuvasti hyökänneet ja tappaneet kotieläimiä perinnebiotooppialueilla. Näiden seikkojen rahallinen mittaaminen ei ole helppoa tai edes mahdollista.

Keskeiseksi keinoksi suurpetojen aiheuttamien kotieläinvahinkojen vähentämiseksi nousee ennaltaehkäisy. Lammas- ja muita kotieläintiloja voidaan suojata suurpetosähköaidoilla, joilla saadaan monivuotinen suoja

toistuville tai mahdollisille vahinkokohteille. Kannanhoidollinen metsästys voi vähentää lammas- ja muiden kotieläintilojen vahinkoja, mikäli metsästys kohdennetaan tai kohdentuu vahinkoa aiheuttaviin yksilöihin. On kuitenkin huomattava, että vaikka edellytykset vahinkoperusteisen tai kannanhoidollisen poikkeusluvan myöntämiselle täyttyisivät, kotieläintilan omistajalla luvanhakijana on lisäksi oltava metsästysoikeus alueella, jossa susi olisi tarkoitus tappaa. Usein metsästysoikeus on kuitenkin muilla kuin kotieläintilan pitäjällä. Vahinkoyksilöiden poistaminen saattaa edellyttää vahingonkäräjiltä yhteistoimintaa alueen luvanhakijana toimivan metsästysseuran tai metsästysseurojen puolesta yhteislupaa hakevan henkilön kanssa.

Suden pääravinto Suomessa on hirvi. Tämä koskee myös metsäpeuran esiintymisaluetta Kainuussa. Luonnonvarakeskuksen kannanseurannan ja sitä tukevan tutkimustyön perusteella suurpedot ovat kuitenkin potentiaalisin metsäpeuralle heikon vasatuoton ja kuolevuutta aiheuttava ensisijainen tekijä. Luonnonvarakeskuksen metsäpeurojen vasaseurannat osoittavat, että panta-aineistosta vain kolmasosa syntyneistä oli elo-syyskuussa enää hengissä. Lisäksi suurpedot aiheuttavat hävikkiä aikuisille metsäpeuroille, joiden kuolinsyistä noin 60 % on määritetty suurpetojen osalle. Kainuun metsäpeurakanta väheni jyrkästi vuosina 2001–2008. Kannan supistuminen osuu ajallisesti yksin susikannan runsastumisen kanssa. Talvella todennetun vasaprocentin (vasat/naaraat) ja susien määrän välillä havaittiin vahva yhteys, mutta yksiselitteistä kuvaa susien roolista tämä korrelaatio ei anna, sillä muidenkin suurpetojen kannat runsastuivat 2000 -luvun ensimmäisinä vuosina.



Kuva 2. Susilaumat sekä kahden suden asuttamat reviirit maaliskuussa 2021. Isot ympyräsymbolit viittaavat laumareviireihin ja pienemmät ympyrät kahden suden asuttamiin reviireihin. Lisäksi rajareviirit on merkitty ympyrän halki kulkevalla pystyviivalla. Väritykset kuvaavat reviiristatuksen todennäköisyyttä seuraavasti: vihreä = selvä perhelauma tai parireviiri, oranssi=todennäköinen pari tai perhelauma, punainen=epävarma pari tai perhelauma.

3 Suurimmat sallitut saalismäärät ja muut rajoitukset metsästysvuodelle 2021–2022

3.1 Suurimmat sallitut saalismäärät

Tällä asetuksella esitetään suurimmaksi sallituksi saalismääräksi metsästysvuodelle 2021–2022 poronhoitoalueen ulkopuolelle **20** susiyksilöä. Metsästys voi kuitenkin kohdentua enintään *neljään (4) suden perhelaumaan tai reviirin merkanneeseen pariin*.

Maa- ja metsätalousministeriöllä ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta antaa kiintiöasetusta, vaan metsästyslain 41 §:n 5 momentissa todetaan, että poikkeuslupien vuotuista saaliin määrää *voidaan* rajoittaa. Kiintiö itsessään ei johda yhdenkään suden tappamiseen vaan on eräänlainen ylimääräinen turva, että vaikka kiintiö täytyisi, ei suotuisaa suojelutasoa vaaranneta. KHO on tämän todennut päätöksessään (10.9.2006, taltionro 1499) seuraavasti: poikkeusluvasta päättävä taho [Suomen riistakeskus] on velvollinen varmistamaan, että kun päätös on luontodirektiivin ja kansallisten säädösten mukainen, niin että kulloinkin kysymyksessä oleva metsästys ei vaaranna suotuisaa suojelutasoa ja että muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole. Ministeriön kiintiö turvaa omalta osaltaan sääntelyn mukaista harkintaa.

Asiaa käsiteltiin myös tuomiossa C-342/05, jonka julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa todetaan, että komission arvostelu on perustetonta siltä osin kuin se kohdistuu toimivaltaisen ministeriön vahvistamaan pyyntilupien ylärajaan. Tuossa kanneprosessissa ei kiistetty Suomen hallituksen lausumaa, että nämä ylärajat muodostavat vain kehyksen, jonka puitteissa Suomen riistakeskus voi myöntää lupia, kun luontodirektiivin 16 artiklan edellytykset lisäksi täyttyvät.⁹

3.2 Metsästyksen kohdentuminen

Suden kannanhoidollisen metsästyksen luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti kannanhoidollisen metsästyksen on tapahduttava ”tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti”. Metsästys on tarkoitus mitoitaa siten, että suotuisan suojelutason viitearvo otetaan huomioon. Metsästys voidaan kohdentaa joko 1–2 suden poistamiseen laumasta tai reviirin merkanneeseen pariin (molempiin yksilöihin) tai koko perhelaumaan (sen kaikkiin yksilöihin) – eli pyritään poistamaan koko lauma tai pari.

Poikkeuslupaa voidaan siis hakea joko 1–2 susiyksilön poistamiseen laumasta, vakiintuneen parin tai perhelauman poistamiseen. Kannanhoidollista metsästystä on hallinnollisista menettelyistä johtuen kankeaa kohdistaa yksin liikkuvaan suteen, joka ei ole vakiintunut tietylle alueelle tai kuulu perhelaumaan. Kannanhoidollinen lupametsästys on kohdennettavissa vain reviirillä elävään laumaan tai pariin, koska omaa reviiriään etsimässä olevat yksittäiset sudet liikkuvat laajalla alueella. Yksin liikkuvien susien kohdalla käytössä ovat turvallisuus- ja vahinkoperusteiset susien poikkeusluvut. Akuuteissa tapauksissa poliisi on toimivaltainen viranomaisena.

3.3 Alueelliset rajoitukset

Asetuksessa on tarpeen asettaa erityinen kannanhoitoalueeseen sidoksissa oleva rajoitus. Kiintiö on käytettävissä poronhoitoalueen ulkopuolella, jossa susi kuuluu luontodirektiivin liitteeseen IV. Perusteena rajoitukselle on, että muussa tapauksessa kiintiö jouduttaisiin määräämään koko maahan. Poronhoitoalueella susi on luontodirektiivin liitteessä V eli lähtökohtaisesti metsästettävä. Erityisen merkittäviä vahinkoja, joita ei voida mitenkään suojata, aiheutuu etenkin porotaloudelle. Vuoden 2020 kaikkien suurpetojen aiheuttamien vahinkojen kokonaismäärä oli noin 10,1 miljoonaa euroa, josta porovahinkojen osuus oli yli 90 %. Vuonna 2020

⁹ <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessio-nid=D741B9124B0D8879C50F97B765DA629C?text=&docid=65994&pageIndex=0&doclang=fi&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8021263> kohta 33.

sudet aiheuttivat 13,5 % kaikista porovahingoista. Alkuvuoden porovahingoista (1.1.-26.10.2021) 44% on ahman aiheuttamia, 13% ilveksen, 19% karhun ja 23% suden. Susikannan kasvu näkyy poronhoitoalueella, koska suden osuus kaikista porovahingoista on merkittävästi kasvanut. Valtion talousarviossa suurpetovahinkoihin varattu 11,25 miljoonan euron määräraha riitti vuoden 2020 vahinkojen täysimääräiseen korvaamiseen. Vuoden 2021 vahinkojen osalta ei ole samanlaista varmuutta, sillä vuoden 2022 talousarviossa on kaikkiin suurpetojen aiheuttamiin vahinkoihin, vahinkojen estämiseen ja tutkimukseen on varattu 8,85 miljoonaa euroa.¹⁰

Alkuvuoden toteutuneiden vahinkotapausten (3769 löydettyä poroa) sekä loppuvuoden vahinkoarvion (n. 650 poroa) perusteella porovahinkojen määräksi arvioidaan vuonna 2021 yhteensä 9,2 milj. euroa. Porovahinkojen korvaamiseen on budjetoitu 7,5 miljoonaa euroa. Porovahinkokorvauksista saatetaan joutua ilman määrärahalisäyksiä leikkaamaan noin 20%.

Poronhoitoalueella ei ole metsästyksen ohella käytännössä toteutettavissa muita tyydyttäviä ratkaisuja susien aiheuttamien vahinkojen ehkäisemiseksi, sillä vapaasti laiduntavien porojen suojaaminen on käytännössä mahdotonta, ja vahinkoja syntyy porojen valvonnasta ja laitimilla läsnäolosta huolimatta (usein yöaikaan). Toisaalta poronhoitoalueen susikanta ei ole vastaavalla tavalla tiedossa kuin muun Suomen alueella, jossa laumoilla on suhteellisen vakiintuneet reviirit. Poronhoitoalueen susien määrä voi vaihdella poistoista huolimatta vuoden aikana huomattavasti johtuen naapurimaista Suomeen vaeltavista nuorista susista tai alueen eteläpuolelta tulevista susista sekä saatavilla olevasta ravinnosta. Petoyhdysmies- ja tieverkosto on Pohjois-Suomessa myös huomattavasti harvempi, joten tarkkaa kuvaa susitilanteesta ei ole saatavissa ennen lumen tuloa. Toisaalta jokavuotiset erityisen merkittävät porovahingot ja heikentynyt vasatuotto osoittavat, että poronhoitoalueelle tulee jatkuvasti lisää susia eri puolilta poikkeuslupametsästyksestä huolimatta. Näin ollen poronhoitoalueelle kiintiön asettaminen on osoittautunut aiempina vuosina huomattavaksi rajoitteeksi ja on käytännössä estänyt tarkoituksenmukaisen vahinkojen estämisen poikkeuslavin. Näin ollen on syytä rajata poikkeusluvat vain muun Suomen alueelle.

4 Esityksen vaikutukset

Suomen susikannan hoitosuunnitelmassa todetaan, että susikannan hoito ei onnistu, jos reviiereillä asuvien ja toimivien tarpeita ei oteta huomioon. Luvituksessa tullaan käyttämään vahinko- ja turvallisuusperusteisten lupien ohella pääasiassa metsästyslain 41 a §:n 3 kohtaa (pieniä määriä tarkoin valvotuissa oloissa) eli ns. kannanhoidollisia poikkeuslupia. Kyseessä olevaa metsästyslain kohtaa voidaan käyttää silloin, kun metsästystä tarvitaan saavuttamaan paikallisten asukkaiden hyväksyntää suurpetoja kohtaan. Komissio on todennut parlamenttikysymykseen (E-3942/08) antamassaan vastauksessa, että "EU:n harjoittaman suurten petoeläinten suojelupolitiikan menestys riippuu olennaisesti paikallisten asukkaiden asenteista. Suurten petoeläinten vuoksi paikalliset asukkaat ovat oikeutetusti huolissaan omasta turvallisuudestaan sekä karjan, kotieläinten ja riistan menetyksistä. Nämä on otettava huomioon pyrittäessä saavuttamaan tasapaino direktiiveissä säädettyjen suojelutavoitteiden kanssa." Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että tällä asetuksella pyritään juuri hakemaan komission mainitsemaa tasapainoa.

Ruotsin susikannan hoitosuunnitelmassa on todettu, että Skandinavian susipopulaation ollessa nykyisen suuruinen tulee populaatioon saada vähintään yksi lisääntyvä yksilö susisukupolvessa eli viidessä vuodessa. Hoitosuunnitelmassa on todettu, että Suomi tulee osaltaan turvaamaan, että kesäkuukausien aikana vähintään yksi yksilö viidessä vuodessa siirtyy Suomesta Ruotsiin. Perinteisesti vaellusta on tapahtunut kesäaikaan poronhoitoalueen eteläpuolelta länteen ja rannikkoa ylöspäin Ruotsiin.

¹⁰ <https://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2022&lang=fi&maindoc=/2022/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:141:387:969:1031:1045:>

Uppdaterad 2021-06-20

Vargar som vandrat in i Skandinavien från den finsk-ryska vargpopulationen

Tabellen visar info för varje känd finsk-rysk varg som vandrat in till Skandinavien sedan år 2010. För en del av individerna finns flera positioner än de som visas i kartan, informationen hittas i Rovbase www.rovbase.se.

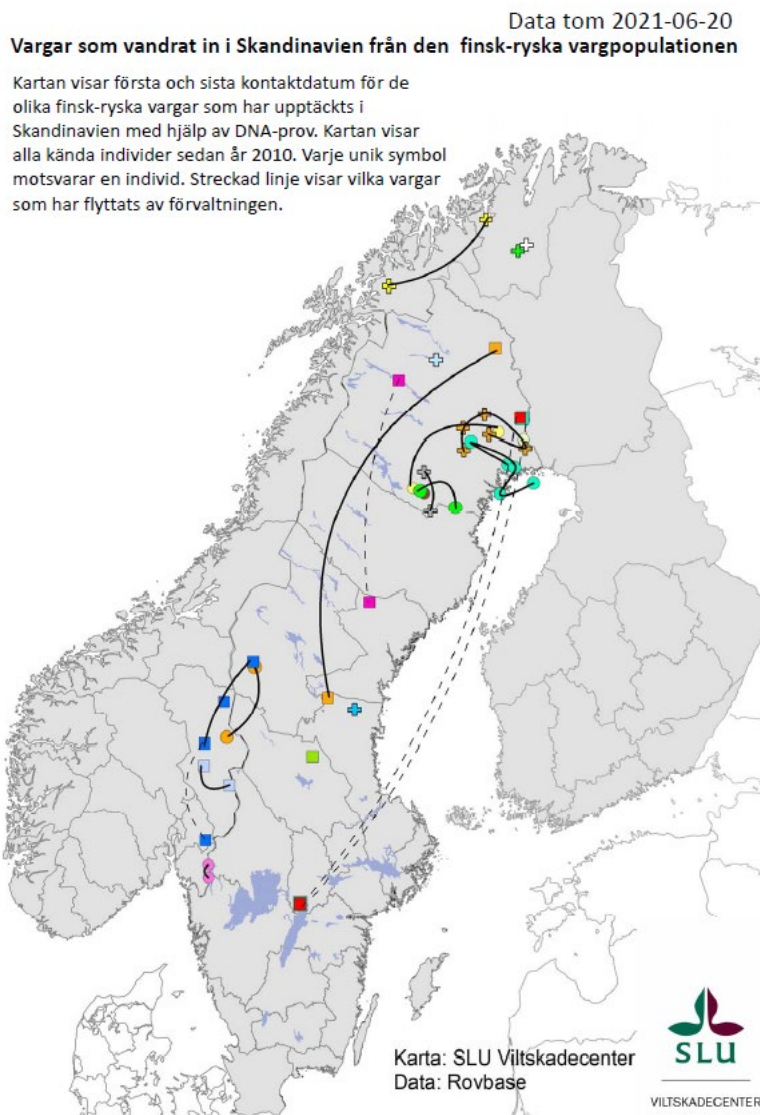
Symbol	Individ	Kön	Första kontakt	Senaste kontakt	Revir	Status vid senaste kontakt	Kommentar	Fått valpar år
■	G187-19	Hane	2019-10-23	Löpande	Deisje	Revirhävande hane		2021
■	G31-13	Tik	2013-01-24	2021-01-31	Tiveden	Revirhävande tik i familjegrupp.	Flyttad 2013 av förvaltningen från Norrbotten till Örebro län tillsammans med G23-13.	2013, 2014, 2017, 2018, 2019
●	G86-20	Hane	2021-11-24	2021-02-18		På vandring	Identifierad i Finland 2020-02-18.	
■	G71-20	Hane	2020-10-20	2020-10-31		Död, skydds jakt		
■	G85-20	Hane	2020-11-24	2020-12-23		Död, skydds jakt		
■	G171-19	Hane	2019-10-28	2020-01-22		Död, skydds jakt		
●	G94-19	Hane	2019-08-09	2019-11-05				
●	G77-19	Hane	2019-04-10	2019-10-30				
■	G90-18	Hane	2018-10-28	2018-10-28		Död, skydds jakt		
●	G215-17	Hane	2017-11-01	2017-11-01				
■	G15-16	Hane	2016-01-02	2016-11-03	Tunturi	Revirhävande hane i familjegrupp		2016
■	G102-16	Hane	2016-03-22	2016-04-24		Död, dödsorsak okänd		
■	M-09-03	Hane	2006-12-18	2016-01-19	Galven, Prästskogen	Revirhävande hane i familjegrupp		2008-2010, 2012, 2014, 2015, 2016
●	G133-15	Hane	2015-11-17	2015-12-17		Död, illegal jakt		
●	G128-14	Hane	2014-11-17	2014-11-19				
■	G23-13	Hane	2013-01-16	2014-01-11		Revirhävande hane i familjegrupp	Flyttad av förvaltningen från Norrbotten till Örebro län tillsammans med G31-13. Fått två kullar med G31-13.	2013, 2014
■	G82-10	Tik	2010-11-16	2013-12-11	Junsele	Revirhävande tik i par.	Flyttad av förvaltningen från renskötselområdet, men gick tillbaka.	Nej
■	M-10-10	Hane	2007-01-10	2011-01-12	Kynna	Revirhävande hane i familjegrupp		2008, 2009, 2010
■	G107-10	Tik	2010-12-01	2010-12-13				
■	G37-19	Hane	2018-11-29	2018-11-29		Död, skydds jakt		
■	G45-16	Hane	2015-12-22	2015-12-22		Död, trafik		

I Västra Götalands län bedöms en invandrad finsk-rysk vargtik ha fått valpar våren 2017. Men då vargtiken själv inte identifierats genetiskt (endast hennes avkomma) finns hon inte med på denna karta.



VILTSKADECENTER

Taulukko 2. Suomesta Skandinaviaan siirtyneet suomalais-venäläistä kantaa olevat sudet vuodesta 2010 alkaen. Lähde: SLU. Viltskadecenter.



Kuva 3. Sudet, jotka muuttivat Skandinaviaan suomalais-venäläisestä susikannasta. Kartta näyttää kaikki tunnetut suomalais-venäläiset sudet vuodesta 2010 lähtien, jotka on löydetty DNA-näytteiden avulla. Jokainen symboli vastaa yksilöä. Katkoviiva näyttää myös sudet jotka Ruotsin tai Norjan hallinto on siirtänyt. Lähde: SLU Viltskadecenter ja Rovbase.

Vuoden 2010 jälkeen Skandinaviaan on siirtynyt 21 sutta ja useat ovat lisääntyneet löytämällään reviirillään useana vuonna. Esimerkiksi vuonna 2013 Skandinaviaan siirtynyt suomalais-venäläinen naarassusi asuu edelleen Örebron alueella ja on saanut pentuja 2013, 2014, 2017, 2018 ja 2019. Viime vuosina on dokumentoitu myös siirtymisiä Skandinavian populaatiosta Suomeen ja Venäjälle.

Vaeltavilla nuorilla susilla on esteetön mahdollisuus liikkua Skandinaviaan, sillä sulan maan aikana ei pyynti käytännössä onnistu edes poikkeusluvin. Näin ollen suurimman sallitun saalismäärän asettamatta jättäminen poronhoitoalueen osalta ei vaarana tavoitetta pitää yllä susien geenivirtaa Suomesta Ruotsiin ja Norjaan. Suomi, Ruotsi ja Norja tulevat lisäämään aktiivista yhteistyötä susipolitiikassa, jotta voidaan varmistaa, että geneettisesti arvokkaita susia edelleen siirtyisi riittävässä määrin Skandinavian susikantaan.¹¹ Kevään 2020

¹¹ <https://valtioneuvosto.fi/-/1410837/suomi-ruotsi-ja-norja-syventavat-yhteistyota-susiasioissa>

aikana Ruotsiin viimeksi muuttaneen yksilön ensimmäinen jälkeläisten sukupolvi (F1) muodosti pareja ja perusti alueita. Se on tapahtunut samanaikaisesti kahdessa eri paikassa Ruotsissa, joiden välinen etäisyys on noin 300 km. On myös viitteitä siitä, että ainakin yksi saman alkuperän omaava yksilö on voinut muodostaa parin ja perustaa reviirin. Näiden uusien alueiden vaikutusta seurataan seuraavan inventointikauden aikana. Vuosien 2019 ja 2020 aikana tiivistettiin yhteistyötä Suomen ja Norjan kanssa suomalais-venäläisten ja skandinaavisten populaatioiden geneettisen yhteyksien varmistamiseksi sekä yhteisen seurannan aikaansaamiseksi. Vuonna 2019 Suomesta Norjaan siirtynyt susi siirrettiin ns susivyöhykkeelle ja on nyt perustanut reviirin noin 50 km länteen valtiorajasta. Reviirille syntyi pennut kesällä 2021.

Asetuksen poronhoitoalueen ulkopuolelle asetettu määrä on rajallinen ja toteutuessaankaan se ei vaaranna Suomen susikannan suotuisan suojelutason saavuttamista. Luonnonvarakeskus on lausunnossaan todennut, että asetusluonnokseen kirjattu suurin sallittu saalismäärä, 20 susiyksilöä, on noin 4–5 % marraskuuta 2021 koskevan ennusteen mukaisen susikannan suuruudesta. Luke arvioi, että suurin sallittu saalismäärä ei merkittävästi estä susikannan runsastumista. Viimeisen viiden vuoden aikana Suomen susikanta on kasvanut keskimäärin noin 16 % vuosivauhtia. Mikäli sama kehitysvauhti jatkuisi, susikannan odotettu koko maaliskuussa 2022 ilman kannanhoidollista metsästystä olisi noin 350 yksilöä. Näin ollen 20 yksilön poistaminen ei odotusarvoisesti katkaisisi susikannan kasvua.

Asetuksessa säädettyyn määrään ei lueta susia, jotka on saatu saaliiksi poikkeusluvun eikä poliisin määräyksellä poistettuja, liikenteessä tai muutoin tietoon tulleita kuolleita susia ennen tämän asetuksen voimaantuloa. Poikkeuslupia harkitessaan Suomen riistakeskuksella on mahdollisuus ottaa nämä huomioon, mutta käytännössä poliisin määräyksellä poistettujen, liikenteessä tai muutoin tietoon tulleiden susien huomioon ottaminen mahdollisten poikkeuslupien myöntämisen jälkeen on mahdotonta, sillä lupien peruuttaminen on mahdollista metsästyslain 41 e §:n perusteella poliisin tai rajavartiolaitoksen esityksestä, jos poikkeuslupan saaja rikkoo tämän lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä. Sama koskee olennaista lupaehtojen rikkomista. Mahdollisessa valitusprosessissa tuomioistuimien voi kuitenkin määrätä poikkeuslupan täytäntöönpanokieltoon. Näin ollen asetus antaa Suomen riistakeskukselle liikkumavaraa myöntää 20 suden verran kohdetuen 4 perhe-laumaan tai reviirin merkanneeseen pariin poronhoitoalueen ulkopuolella.

Maa- ja metsätalousministeriö korostaa, että kiintiö ei kuitenkaan ole määrä, joka tulisi saavuttaa, vaan se asettaa Suomen riistakeskuksen lupaharkinnalle poikkeuslupien nojalla saaliiksi saatavien susien määrää koskevan rajoituksen. Tavoitteena on saavuttaa ja säilyttää susikanta suotuisalla suojelutasolla turvaamalla kunkin susilauman elinvoimaisuus. Tosiasiassa asetus siis rajoittaa Suomen riistakeskuksen toimivaltaa kiintiön suhteen poronhoitoalueen ulkopuolella. Lisäksi Suomen riistakeskuksen toimivaltaa rajaa luontodirektiivin sääntely.

5 Asian valmistelu

Maa- ja metsätalousministeriössä on valmisteltu virkatyönä ehdotus poikkeusluvilla sallittavasta suden metsästyksestä poronhoitoalueen ulkopuolella metsästysvuosina 2021-2022.

Lausuntoja annettiin yhteensä 30. Lausunnoista yhteenveto on tämän muistion liitteessä. Osa lausunnonantajista katsoi, että kannanhoidollisella metsästyksellä voidaan vähentää susikantaan liittyviä sosiaalisia konflikteja sekä edistää suden hyväksyttävyyttä. Kannanhoidollinen metsästys voi myös oikein kohdennettuna edistää turvallisuutta ja vähentää susien häiriökäyttäytymistä ja ylläpitää susien ihmisarkuutta kuitenkin niin, että suotuisa suojelutaso voidaan turvata. Osa lausunnonantajista pitää määrää liian pienenä, mutta tukee silti mi-

nisteriön esitystä. Useissa suojelutahojen lausunnoissa kritisoidaan kannanhoidollisen metsästyksen aloittamista viitearvon laskennan ollessa kesken ja pidetään asetusta yhteisöoikeuden vastaisena. Näissä lausunnoissa myös katsotaan myös, ettei susi olisi vielä suotuisalla suojelutasolla.

Lausunnoissa on tuotu esille, että Metsähallituksen erävalvonta/erätarkastajat tulee edelleen säilyttää tahona, jolle myös pyyntiinlähtöilmoitukset ja saalisilmoitukset tehdään ja poikkeuslupan ehtoihin tulisi sisällyttää vaatimus, että metsästetystä saaliista ja kaatopaikasta tulisi kaatoilmoituksen yhteydessä toimittaa valokuvat Suomen riistakeskukselle. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että Suomen riistakeskuksen tulisi asettaa poikkeuslupiin tällaiset lupaehdot, sillä mm. valokuvien toimittaminen lisäisi tarkoin valvottujen olojen vaatimusta. Ministeriö katsoo myös, että vaikka valtioneuvoston asetuksessa metsästyslaissa säädettyistä poikkeusluvista (452/2013) säännellään ilmoittamisesta, vaatimusta lisäisi myös asetustekstiä tiukempi lupaehto, että poikkeusluvansaaja velvoitettaisiin ilmoittamaan saadusta saaliista viipymättä jo pyyntipäivänä poliisille ja alueen Metsähallituksen erätarkastajalle sekä Suomen riistakeskukselle. Tämä osaltaan mahdollistaisi poliisin ja erätarkastajan valvonnan toteuttamisen heti pyynnin tapahduttua. Lupaehtoihin on mahdollista edellyttää myös, että saaliiksi saaduista susista tulee toimittaa kattavasti näytteet kannanseurannan tarpeisiin, Metsästyksen tarkoituksenmukaisen järjestämisen ja organisoinnin helpottamiseksi tulisi lupaehdoissa edellyttää enimmäismetsästäjämäärän (50) asettamista pyyntiin osallistuville. Suden kannanhoidollisen metsästyksen suunnitelma -työryhmäraportissa on linjattu helmikuun 15. päivän takarajaksi kannanhoidollisen metsästyksen toteuttamiselle, jotta susiparien lisääntyminen ei liikaa häiriidy metsästyksestä. Vaikka tätä voidaan pitää haasteellisena aikataulullisesti, tulee susien lisääntymisaika huomioida pyyntiajan määrittelyssä. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, kuten osa lausunnonantajistakin, että suden metsästyksen osallistuvien, erityisesti metsästyksenjohtajien ja varajohtajien, tulee osallistua Suomen riistakeskuksen järjestämään koulutukseen, jossa esitetään katsaus suden metsästyksen käytännön toimintaan ja yleisiin periaatteisiin. Suden kannanhoidollisen metsästyksen suunnitelman –työryhmäraportissa¹² on lisää valikoinnin kriteereistä, tarkoin valvotuista olosuhteista, koulutuksesta ja seurannasta, joita Suomen riistakeskuksen on syytä seurata, eikä niitä ole tarpeen tässä asetusmuistiossa tarkasti toistaa. Muistiota myös täydennettiin ajantasaisilla vahinkotiedoilla kuluvan vuoden osalta.

Asetustekstiä muutettiin siten, että asetuksessa säädettyyn määrään ei lueta susia, jotka on saatu saaliiksi poikkeusluvin eikä poliisin määräyksellä poistettuja, liikenteessä tai muutoin tietoon tulleita kuolleita susia ennen tämän asetuksen voimaantuloa. Lausunnolla ollut muotoilu oli epäselvä ja aiheutti vääriä tulkintoja. Poikkeuslupia harkitessaan Suomen riistakeskuksella on vielä mahdollisuus esimerkiksi liikenteessä kuolleet sudet huomioon, mutta ei sen jälkeen. Käytännössä poliisin määräyksellä poistettujen, liikenteessä tai muutoin tietoon tulleiden susien huomioon ottaminen mahdollisten poikkeuslupien myöntämisen jälkeen on mahdollista, sillä lupien peruuttaminen on mahdollista metsästyslain 41 e §:n perusteella vain poliisin tai rajavartiolaitoksen esityksestä Edellytykset peruuttamiselle: jos poikkeuslupan saaja rikkoo tämän lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä. Sama koskee olennaista lupaehtojen rikkomista. Mahdollisessa valitusprosessissa tuomioistuimien voi kuitenkin määrätä poikkeuslupan täytäntöönpanokieltoon.

6 Voimaantulo

Maa- ja metsätalousministeriön asetus ehdotetaan tulevaksi voimaan 15.12.2021.

¹² [Suden kannanhoidollisen metsästyksen suunnitelma – työryhmäraportti \(PDF\)](#) . s. 22-26

LIITE