

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI METSÄSTYSLAISSA SÄÄDETYISTÄ POIKKEUSLUVISTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN MUUTTAMISESTA

1 Asetuksen tausta

Yleistä

EU:n lainsäädännössä on kaksi keskeistä luonnonsuojeludirektiiviä, joissa on myös luonnonvaraisten eläinten metsästystä koskevia velvoitteita: luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (luontodirektiivi) ja EU:n luonnonvaraisten lintujen suojelusta annettu neuvoston direktiivi (lintudirektiivi, 79/409/ETY). Luontodirektiivi, jossa säädetään nisäkkäistä, sekä lintudirektiivi, jossa säädetään linnuista, ovat aiheuttaneet merkittäviä muutoksia Suomen metsästyslainsäädäntöön. Luonnonsuojeludirektiiveistä johtuvat riistaeläinlajeja ja ns. rauhoittamattomia lintulajeja koskevat velvoitteet on saatettu kansallisesti voimaan metsästyslaissa.

Luontodirektiivissä lajien suojelusta säädetään 12—16 artikloissa, ja lisäksi lajit on eritelty direktiivin liitteisiin niiden suojelutarpeen mukaan. Luontodirektiivin 12 artiklan mukaan liitteessä IV a olevia eläinlajeja koskee tiukka suojelujärjestelmä niiden luontaisella levinneisyysalueella. Lisäksi jäsenvaltioiden on kiellettävä muun muassa näitä lajeja koskeva tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa sekä näiden lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläistenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikana. Liitteen IV a tiukasti suojeltuja riistaeläinlajeja ovat Suomessa susi poronhoitoalueen ulkopuolella sekä karhu, ilves ja saukko. Kyseiset lajit on säädetty metsästyslain 37 §:n 3 momentissa aina rauhoitetuiksi.

Luontodirektiivin 14 artiklassa säädetään liitteessä V olevista lajeista, jotka eivät ole yhtä tiukasti suojeltuja kuin liitteen IV lajit. Luontodirektiivi lähtökohtaisesti sallii liitteen V lajien metsästyksen. Luontodirektiivin 14 artikla edellyttää kuitenkin, että liitteen V lajien suojelutason tilaa on aktiivisesti seurattava. Jos seuranta osoittaa sen tarpeelliseksi, on jäsenvaltion toteutettava tarpeellisia toimenpiteitä suojelutason turvaamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla muun muassa lupajärjestelmä, rauhoitus-aika sekä paikallinen tai väliaikainen rauhoittaminen. Liitteen V riistaeläinlajeja ovat Suomessa susi poronhoitoalueella sekä euroopanmajava, halli, kirjohylje, itämeren norppa, hilleri, näätä ja metsäjänis. Myös direktiivin 14 artiklan mukaisesta suojelusta voidaan poiketa 16 artiklan mukaisilla poikkeuserusteilla.

Luontodirektiivin 16 artiklassa säädetään poikkeuksesta 12 artiklan mukaiseen tiukkaan 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.

Toisaalta poiketa voidaan myös ilman vahinkojen ehkäisemistarvetta tai muuta yksilöityä perustetta, mutta vain tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden ottamiseksi. Luontodirektiivin 16 artiklan poikkeusperusteet on saatettu kansallisesti voimaan metsästyslain 41 a §:llä.

Lintudirektiivin mukaan kaikki linnut ovat pääsääntöisesti rauhoitettuja. Direktiivin lajisuojelun perusta on 5 artiklassa, jossa jäsenvaltiolle asetetaan velvoite huolehtia kaikista luonnonvaraisista lintulajeista luomalla yleinen suojelujärjestelmä kieltämällä erityisesti muun muassa kaikkien lintujen tahallinen tappaminen ja pyydystäminen. Direktiivi sisältää kuitenkin myös säännökset lintujen hyödyntämisestä. Direktiivin 7 artiklassa säädetään, että liitteessä II lueteltujen lajien kantojen koon, maantieteellisen levinneisyyden ja lisääntymisnopeuden takia koko yhteisössä niitä voidaan metsästää kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Direktiivi asettaa kuitenkin metsästyksen sallimiselle velvoitteita, jotka on otettava osaksi kansallista metsästyslainsäädäntöä. Tällainen velvoite on esimerkiksi se, ettei lajeja metsästetä pesimisaikana. Liitteen II lajeja ovat kaikki Suomen riistalinnut, jotka on lueteltu metsästyslain 5 §:ssä. Riistalintulajeille on säädetty rauhoitusajat metsästysasetuksen 24 §:n 1 momentissa. Vastavasti rauhoittamattomien lintulajien rauhoitusajat on säädetty metsästysasetuksen 25 a §:ssä.

Lintudirektiivin 9 artiklassa säädetään jäsenvaltiolle mahdollisuus poiketa 7 artiklassa säädetystä lajisuojelua koskevista velvoitteista. Artiklan 9 mukaan poikkeamisen edellytyksenä on ensinnäkin se, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole. Tämän lisäksi edellytetään esimerkiksi tarvetta kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden turvaamiseksi taikka tutkimus- tai opetustarkoitusta.

Toisaalta, kuten luontodirektiivin järjestelmässä, poiketa voidaan myös ilman yksilöityä perustetta, mutta vain tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystämisen, hallussa pitämisen tai muuten asiallisen hyötykäytön mahdollistamiseksi. Lintudirektiivin 9 artiklan poikkeusperusteet on saatettu kansallisesti voimaan metsästyslain 41 b §:ssä.

Muiden lajien kuin EU:n luonnonsuojeludirektiivien liitteiden tarkoittamien lajien osalta rauhoituksesta poikkeamisesta säädetään metsästyslain 41 c §:ssä.

Metsästyslain 41 §:ssä on toimivalta valtioneuvoston asetuksella säätää tarkemmin poikkeusluvan myöntämisessä noudatettavasta menettelystä, poikkeuslupa liitettävistä määräyksistä, poikkeusluvan nojalla saadun saaliin ilmoittamisesta, poikkeusluvan ajallisesta kestosta ja poikkeamisen edellytysten arvioinnista.

Erityisesti suurpetojen poikkeuslupiin liittyvä oikeuskäytäntö on tiukentunut ja etenkin metsästyslain 41 a §:n 3 momentin mukaisten poikkeuslupien myöntäminen on vaikeutunut. Tästä syystä on tarpeen selkiyttää tietyiltä osin 41 a §:n 1 momentin 1-3 kohtien mukaisten poikkeuslupien myöntämistä.

2 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Asetusehdotuksen tavoitteena on parantaa erityisesti suden, karhun ja ilveksen suojelun ja kannanhoidon kansallista hyväksyttävyyttä ja sosioekonomista kestävyyttä luontodirektiivin 2.3 artiklan edellyttämällä tavalla. Tähän pyritään lisäämällä EU:n

tuomioistuimen sekä Suomen Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön asettamisessa rajoissa joustavuutta erityisesti suurpetojen ns. vahinko- ja turvallisuusperusteisten poikkeuslupien myöntämiseen.

Suomella on erityinen vastuu metsäpeurasta, minkä takia sen metsästystä on voimakkaasti rajoitettu ja ryhdytty erityistoimiin, mm. palautusistutuksiin, lajin elinvoimaisuuden turvaamiseksi. Metsäpeuraan kohdistuu kuitenkin tällä hetkellä kasvavaa saalistuspainetta vahvistuvista suurpetokannoista, mikä voi muodostaa riskin lajin elinvoimaisuudelle. Asetuksella pyritään selkiyttämään edellytyksiä, joilla luontodirektiivin 16.1 artiklan a-alakohdan mukaisia poikkeuslupia olisi myönnettävissä.

Lisäksi poikkeusluvan kohdentaminen tietyissä tapauksissa vahinkoa aiheuttavaan yksilöön on ollut haasteellista. Näin erityisesti lumettomana aikana lammastaloudelle ja muille kotieläimille vahinkoja aiheuttavien susien kohdalla. Sama koskee mm. mehiläistaloudelle ja maataloudessa rehupaaleille vahinkoja aiheuttavia karhuja.

Edelleen poikkeusluvan voimassaoloaika pidennettäisiin 21 vuorokaudesta 31 vuorokauteen.

3 Yksityiskohtaiset perustelut

3.1 Valtioneuvoston asetus metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista

2 § *Poikkeusluvan edellytysten arviointi*

Pykälän 1 momenttia täsmennettäisiin eräiltä osin.

Ensinnäkin kohtaan 1 lisättäisiin lajin biologisten ominaispiirteiden huomioon ottaminen. Biologisilla ominaispiirteillä tarkoitetaan esimerkiksi elinympäristövaatimuksia, ravinnonkäyttöä, reviirejä/elinpiirejä, lisääntymistä ja muuta lajityypillistä käyttäytymistä. Olennaista sen arvioinnissa, mikä vaikutus poikkeusluvalla on lajin suotuisaan suojelutasoon, on lajin luontodirektiivin 17 artiklan nojalla raportoitu suojelutaso ja viimeisin julkaistu riistantutkimuksen tuottama kanta-arvio. Koska kanta-arvio suurpetojen kohdalla koskee karhun ja ilveksen kohdalla edellistä vuotta sekä suden kohdalla maaliskuun lopun tilannetta, niin vaikutuksen arvioinnissa tulisi ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon kanta-arvion jälkeinen lisääntymisaika, jotta senkin vaikutus kannan kokoon tulisi huomioon otetuksi ennen päätöksentekoa. Lisäksi olennaista olisi ottaa huomioon tiedossa oleva kuolleisuus, jota Suomen riistakeskus seuraa jatkuvasti, edellisestä kanta-arviosta. Tarkastelu tulisi tehdä maakunnan ja koko maan tasolla. Tällä hetkellä tätä tarkempaa alueellista tietoa ei ole luotettavasti tuotettavissa.

Pykälän 4 kohtaa muutettaisiin ja siinä voimassa oleva viittaus muun tyydyttävän ratkaisun harkintaan siirtyisi täsmennettynä 3 momenttiin. Metsästyslain 41 a §:n 1 momentin 1 kohdan poikkeusperusteen osalta Suomen riistakeskuksen tulisi ottaa huomioon poikkeusluvan myöntämisedellytyksiä arvioidessaan turvattavan lajin kanta maakunnassa ja koko maassa, sekä lajin biologiset ominaispiirteet ja elinvoimaisuuteen liittyvät uhat.

Suomella on erityinen vastuu maailman metsäpeurakannan säilymisestä. Metsäpeuraa esiintyy vain Suomessa ja Venäjällä. Suomen metsäpeurakannan levinneisyys on laikuittainen, koska se on jakaantunut erillisiin osapopulaatioihin. Myöskään Venäjän

Karjalan pääpopulaatiosta ei tiedetä tulevan geenivirtaa Kainuun metsäpeurakantaan. Lisäksi Venäjän Karjalan populaatio on taantunut voimakkaasti ollen nykyisin noin 2 300 yksilön suuruinen. Suomen metsäpeurakannan koko on noin 3 000 yksilöä. Suurpedoilla, erityisesti sudella, voi olla merkittävä vaikutus metsäpeurakannan aikuiskuolleisuuteen, vasatuottoon ja sitä kautta kannan kehitykseen. Myös muilla suurpedoilla, kuten karhulla, voi olla merkittävä vaikutus metsäpeurakannan kehitykseen. Lisäksi metsäpeurakantaan kohdistuu paineita elinympäristöjen määrän ja käytön suhteen.

Pykälän 3 momenttia muutettaisiin siten, että muun tyydyttävän ratkaisun harkintaa täsmennettäisiin siten, että poikkeusluvan kohteena olevan karhun, suden, ilveksen tai ahman loukuttamista tai nukuttamista ja siirtämistä toisaalle ei voida pitää tyydyttävänä ratkaisuna. Suomessa yksityinen henkilö on lähes aina poikkeusluvan hakija. On kohtuutonta odottaa, että yksittäisellä henkilöllä tai edes metsästysseuralla olisi mahdollisuutta suorittaa kyseinen toimenpide turvallisesti ja ottamalla samalla huomioon muu toimenpiteisiin vaikuttava lainsäädäntö.

Lisäksi suurpedon loukuttamiseen tai nukuttamiseen liittyy aina merkittävä turvallisuusriski, erityisesti karhun käsittelyssä. Ei ole mitään takeita siitä, riittääkö nukutusaine ja milloin se alkaa vaikuttamaan, jos karhu on jo valmiiksi stressaantunut. Varsinkin asutusalueella tällaisia kysymyksiä täytyy miettiä tarkasti. Esimerkiksi Hangossa 2007 karhun nukuttaminen vaihtoehtona hylättiin heti, sillä karhun päästäminen asutuksen keskelle varsinkin nukutusaineen vaikutuksen alaisuudessa olisi vaarantanut ihmisten hengen ja terveyden. Vuonna 2013 nukutusaineen vaikutus jäi vajaaksi ampumista seuranneen pitkän paikantamisen johdosta ja karhu herättyään kesken nukutuksen hyökkäsi tutkimusryhmän kimppuun ja jouduttiin ampumaan itsepuolustukseksi. Suurpedon nukuttamiseen liittyy aina merkittävä turvallisuusriski, erityisesti karhun käsittelyssä. Toiseksi, on tunnettua, että siirretyt eläimet usein palaavat takaisin alkuperäiselle alueelleen, kuten on havaittu esimerkiksi susien kohdalla Ruotsissa. Lisäksi, jos eläimellä on ollut taipumusta poikkeukselliseen käyttäytymiseen, on todennäköistä, että tämä käytös säilyy myös uudella paikalla, kuten on ilmennyt tapauksissa Romaniassa. Lisäksi suurpetojen siirtäminen uusille alueille on aiheuttanut paikallisten asukkaiden tyytymättömyyttä, kuten on havaittu Romaniassa. Tästä syystä suurpedon siirrot voivat herättää paikallisväestön vastustusta ja konflikteja. Suomestakin saatujen selvitysten perusteella paikallisen väestön suhtautuminen ahman siirtoihin (esim. Pohjois-Savo, Keski-Suomi) on ollut sen verran kielteistä, ettei ahmojen siirtoihin ole ollut edellytyksiä. Sen lisäksi ahmakannan luontainen levittäytyminen ja runsastuminen viime vuosina Etelä-Suomessa on ollut huomattavaa, joten muutamien yksilöiden siirroilla ei olisi käytännössä mitään merkitystä.

4 §

Riistaeläintä koskevan poikkeusluvan myöntäminen ja lupamääräykset

Pykälän 1 momenttia täsmennettäisiin siten, että kun sääolosuhteista tai muusta perustellusta syystä johtuen vahinkoa aiheuttavan yksilön tunnistaminen ei ole mahdollista, voidaan poikkeuslupa myöntää alueellisesti kohdentamatta poikkeuslupaa tiettyyn yksilöön ottaen huomioon lajin biologiset ominaispiirteet.

Lajin biologisilla ominaispiirteillä tarkoitetaan mm. lajin reviiri-/elinpiirikäyttäytymistä ja saalistusta. Yksinelävät lajit – kuten karhu ja ilves sekä omaa reviiriään etsivät

sudet – saalistavat yksin. Tällöin on selvää, että poikkeuslupa tulee pyrkiä kohdistamaan juuri vahinkoa aiheuttaneeseen yksilöön. Toisaalta runsaslukuisten lajien osalta – kuten karhun ja ilveksen – kohdalla saattaa olla tilanne, että lajin kanta on alueella niin tiheä, että yksilöinti on haastavaa ja käytännössä mahdotonta etenkin sulanmaan aikana.

Silloin kun susi elää reviirillä, se sulkee lähtökohtaisesti muut saman lajin yksilöt kuin lauman jäsenet reviirin ulkopuolelle. Saalistaessaan suuria saaliseläimiä ja jos kohteena on useita saaliseläimiä – kuten esimerkiksi lammaskatras laitumella - susi saalistaa useimmiten laumana. Tällöin laumassa on useampi vahinkoa aiheuttava yksilö. Kohdentaminen tämänkaltaisissa tapauksissa olisi tehtävä tietyn reviirin susiin. Vahinkokohteessa on pyrittävä näissä tapauksissa arvioimaan se, onko vahinkoon osallistunut useampi kuin yksi susi.

Päätöksen saalistukseen ryhtymisestä tekee useimmiten lauman johtava yksilö. Suomessa, jossa susien perhelaumat ovat keski-ikältään varsin nuoria, todennäköisintä on, että lauman johtava yksilö on jompikumpi lauman alfa-yksilöistä. Tutkimuksen valossa lauman hajoamiseen vaikuttaa lisääntyvän yksilön poistumisen ajankohta, vierekkäisten laumojen määrä sekä se, onko poistunut yksilö naaras vai uros. Jos olemassa olevaa tutkimustietoa (ks. Borg ym. 2014; Journal of Animal Ecology (DOI 10.1111/1365-2656-12256) suhteutetaan Suomen susikannalle ominaiseen laumakokoon, voidaan olettaa, että lauma häviää molempien alfojen poistumisen seurauksena suuremmalla kuin 75 %:n todennäköisyydellä. Yhden alfan poistumisen vaikutus on yhteydessä alfan sukupuoleen: naaraan poistumisen jälkeen pysyvyyden todennäköisyys on noin 50 % ja uroksen poistumisen jälkeen noin 80 %. Metsästyksen ajoittuminen kevättalveen, lähelle suden pariutumiskautta, on omiaan pienentämään samana vuonna tapahtuvan lisääntymisen todennäköisyyttä, mutta alfan poistumisen ajoittuminen ei välttämättä heijastu lauman pysyvyyteen pidemmällä aikavälillä. Poikkeuslupaa myönnettäessä laumaan on siksi kiinnitettävä huomiota pyynnin kohteena olevan lauman yksilömäärään. Metsästyksen vaikutukset susilaumalle ovat vähäisimmät, vaikka se kohdistuisi alfayksilöönkin, kun lauman yksilömäärä on riittävän suuri ja lähiseudulla on muitakin elinvoimaisia susilaumoja.

Joka tapauksessa, kun kyseessä on lauman reviirillä tapahtunut vahinko, perusteltua olisi etenkin sulanmaan aikana enempien vahinkojen ehkäisemiseksi sallia poikkeusluvalla tapahtuva metsästys tiettyä yksittäistä vahinkokohdetta laajemmalla alueella. Näin tulisi tehdä varsinkin tilanteissa, joissa lauma on aiheuttanut vahinkoja useissa kohteissa.

5 §

Poikkeusluvun voimassaoloaika

Muutoksella pidennettäisiin poikkeusluvun voimassaoloaikaa 21 vuorokaudesta 31 vuorokauteen. Pidemmällä ajanjaksolla pyynnin kohteena oleva yksilö tai yksilöt liikkuvat todennäköisemmin pyyntialueen sisällä ja ne voidaan havaita varmemmin. Lisäksi yksilö tai yksilöt voidaan saada todennäköisemmin pyydetyksi, koska voidaan tehdä useampia pyyntiyrityksiä ja muuttaa ja kehittää tarvittaessa pyyntitaktiikkaa. Muutoksen tavoitteena on varmistaa, että poikkeuslupa voidaan riittävällä todennäköisyydellä käyttää.

4 Vaikutukset

Asetuksen muutoksella arvioidaan olevan vaikutusta siihen, että metsäpeuran turvaamiseksi Suomen riistakeskus voisi perustelluissa tapauksissa myöntää poikkeuslupia etenkin suden ja karhun osalta.

Poikkeusluvan kohdentamista koskeva täsmennys mahdollistaa poikkeusluvalla sallitun pyyntialueen laajentamisen.

Poikkeusluvan voimassaoloajan pidentäminen mahdollistaa aikaisempaa paremmin pyynnin onnistumisen.

5 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä. Ministeriön valmistelun tukena on ollut asiantuntijatyöryhmä.

Ehdotus on ollut lausunnolla dd.5. – dd.mm.2024 välisen ajan. ...

6 Laintarkastus

Asetusehdotukset on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

7 Voimaantulo

Asetukset tulisivat voimaan xx päivänä xkuuta 2024.