

Erityisasiantuntija
Jussi Laanikari

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN ASETUS POIKKEUSLUVALLA SALLITTAVASTA SUDEN METSÄSTYKSESTÄ PORONHOITOALUEEN ULKOPUOLELLA METSÄSTYSVUONNA 2024—2025

Pääasiallinen sisältö

Hallitusohjelman mukaan: ”Suurpetopolitiikkaa on hoidettava tavalla, joka huomioi myös sosiaalisen kesto-
kyvyn. Suurpetojen kannanhoidollinen metsästys turvataan lainsäädännöllä. Jo aloitettua työtä kannan-
hoidollisen sudenmetsästyksen mahdollistamiseksi jatketaan eduskunnan päätöksen mukaisesti.” Hallitusohjel-
man mukaisesti maa- ja metsätalousministeriö on valmistellut seuraavan ministeriön asetuksen suurimmasta
sallitusta saalismäärästä suden rauhoituksesta poikkeamiseksi. Vaikka asetus on luonteeltaan Suomen riista-
keskuksen toimivaltaa rajoittava asetus, se ei estä kannanhoidollisen metsästyksen sallimista talvella 2025,
mikäli edellytykset sille täyttyvät. 16.1(e) artiklaa voidaan käyttää suojellun lajin yksilöiden tappamiseen –
siis metsästyksen, mutta:

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

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa vahvistetaan suurin sallittu saalismäärä suden rauhoituksesta poikkeamiseksi metsästyslain 41a §:n nojalla. Asetus ei ole salliva asetus vaan Suomen riistakeskuksen toimi-
valtaa rajoittava asetus lukumäärän tai alueen suhteen (C-342/05 kohta 45, KHO 10.9.2006, taltionro 1499). Toisin sanoen asetus on ainoastaan kehys, jonka puitteissa Suomen riistakeskus voi toimia. EU-tuomioistuin (EUTI) on kuitenkin todennut ennakkoratkaisussaan ([C-674/17](#), kohta 62), että kannanhoitosuunnitelma ja kansallinen lainsäädäntö, jossa vahvistetaan tapettavaksi sallittujen yksilöiden enimmäismäärä tietyinä met-
sästysvuonna valtion alueella, voivat olla merkityksellinen tekijä ratkaistaessa sitä, onko vaatimusta, ettei suotuisan suojelutason saavuttamista haitata poikkeuksella, noudatettu. Tuomioistuin perustelee tätä sillä, että hoitosuunnitelmalla ja kiintiöllä voidaan taata se, että yksittäisten poikkeuslupien vuosittainen yhteis-
vaikutus ei haittaa kyseisen lajin kantojen suotuisan suojelun tason säilymistä tai ennalleen saattamista. Sen selvittäminen onko vaatimusta noudatettu, kuuluu kuitenkin kansallisille tuomioistuimille eli viime kädessä korkeimmalle hallinto-oikeudelle (KHO).

Maa- ja metsätalousministeriön määrää ja aluetta koskeva rajoitus eli suurin sallittu saalismäärä

Suomen riistakeskus voi myöntää poikkeuslupia metsästyslain 41a §:n nojalla enintään 28 suden metsästä-
miseksi muualla kuin poronhoitoalueella. Muu tietoon tuleva kuolleisuus poronhoitoalueen ulkopuolella on otettava vähennyksenä huomioon. Määrä on sama kuin metsästysvuonna 2023-2024. Metsästysvuonna 2023-2024 poikkeusluvilla metsästettiin poronhoitoalueen ulkopuolella ainoastaan kolme (3) sutta. Metsäs-
tysvuonna 2024-2025 (ajalla 1.8.-18.12.2024) susien kuolleisuus on poronhoitoalueen ulkopuolella poikkeus-
luvilla 7 sutta. Muutoin kuolleita on tietoon tullut 12.

16 artiklassa asetetaan siis kolme kriteeriä, jotka kaikki on täytettävä ennen poikkeuksen myöntämistä:

- 1) Yhden tai useamman 16 artiklan 1 kohdan a–d alakohdassa luetellun syyn osoittaminen tai sen osoittaminen, että tarkoin valvotuissa oloissa ja valikoiden ja rajoitetusti sallitaan tiettyjen liitteessä IV lueteltujen lajien yksilöiden ottaminen ja hallussapito kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa (e alakohta).
- 2) Muun tyydyttävän ratkaisun puuttuminen.
- 3) Varmuus siitä, ettei poikkeus haittaa kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä.

1) Päämäärä

Poikkeus voidaan myöntää vain, jos on olemassa erityinen ongelma tai tilanne, johon on puututtava. Poikkeuksen myöntämisen yhteydessä poikkeuksen päämäärä on ilmoitettava selkeästi ja täsmällisesti, ja kansallisen viranomaisen eli tässä tapauksessa Suomen riistakeskuksen on täsmällisten tieteellisten tietojen perusteella kyettävä osoittamaan, että poikkeuksella kyetään saavuttamaan tämä päämäärä.

2) 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. Tämä tarkoittaa, että Suomen riistakeskuksen on poikkeuslupapäätöksessä edellä mainitulla tavalla perusteltava muun tyydyttävän ratkaisun puuttuminen.

3) Vaikutus suotuisaan suojelutasoon

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. Toisin sanoen ei-suotuisalla suojelutasolla olevan lajin kohdalla vaikutuksen on oltava enintään neutraali (C-342/05 kohta 29) ja suojelusta poikkeamisesta ei saa aiheutua merkittävän kielteisen vaikutuksen vaaraa myöskään populaation rakenteelle (C-674/17 kohta 72).

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 loppuraportin¹ viitearvoista syyskuussa 2022 (<https://luonnonvaratieto.luke.fi/cms/pages?path=suurpedot/susi/susikannan-suotuisan-suojelutason-viitearvot/>) .

Suurin sallittu saalismäärä (28 sutta), jossa otetaan vähennyksenä muu tietoon tuleva kuolleisuus poronhoitoalueen ulkopuolella, on neutraali susikannan suotuisan suojelutason saavuttamisen osalta, sillä Suomen susikanta on kasvanut vuodesta 2017 saakka yhtäjaksoisesti huolimatta vuotuisesta tiedossa olevasta kuolleisuudesta. Näin ollen 28 yksilön poistaminen mahdollistaisi edelleen susikannan kasvun. Todennäköisesti kannanhoidollisella perusteella kiintiötä ei tulla kuitenkaan käyttämään juurikaan ottaen huomioon vallitseva oikeuskäytäntö.

¹ <https://jukuri.luke.fi/handle/10024/552242>

Suomen susikanta maaliskuussa 2024 ja arvio marraskuun 2024 kannasta (tiivistelmä²)

Maaliskuussa 2024 Suomessa oli todennäköisimmin yhteensä 62 parin tai perhelauman asuttamaa susireviiriä (90 % todennäköisyysväli: 59–64). Perhelaumojen todennäköisin määrä oli 44 (41–47) ja parin asuttamien reviireiden määrä vastaavasti 18 (14–22). Kokonaan Suomen puolella oli 39 perhelaumaa (36–42) ja 15 paria (12–19). Laumareviireistä viisi (3–6) ja parin reviireistä kaksi (1–4) sijaitsi Suomen itäisen valtakunnanrajan molemmin puolin (ns. rajareviirit).

Suomessa havaittujen perhelaumojen määrä oli maaliskuussa 2024 noin viisi prosenttia suurempi kuin maaliskuussa 2023. Parien määrä puolestaan oli noin viisi prosenttia pienempi kuin vuonna 2023. Verrattaessa kokonaan Suomen puolella liikkuneiden laumojen todennäköisintä määrää vuotta aiempaan arvioon kasvuksi saadaan 11 %, kun taas kokonaan Suomen puolella eläviä pareja on 12 % vähemmän kuin viime vuonna. Läntisessä Suomessa oli 32 (29–34) perhelauman ja 11 (9–14) parin asuttamaa reviiriä, vastaavasti itäisessä Suomessa arvioitiin olleen 12 (10–14) perhelaumaa ja kuusi (4–9) paria. Poronhoitoalueella, pääosin itäisen valtakunnan rajan tuntumassa liikkuneista susista suurin osa poistettiin talven mittaan. Kevättalvella poronhoitoalueella ei tehty havaintoja lauma- tai parireviireistä. Suomen susikannan koko on kuluvalle vuosituhannelle vaihdellut voimakkaasti. Susikanta kasvoi yhtäjaksoisesti vuosina 2017–2023. Vuonna 2024 yksilömäärän arvioitiin laskeneen noin 5 % edellisvuodesta.

Reviirien statuksen (perhelauma, pari) ja laumojen yksilömäärien arviointiin käytettiin kultakin tarkastelta-valta alueelta kirjattuja havaintoja, tunnettua kuolleisuutta sekä DNA-analyyssejä. Lisäksi osassa reviireitä on tehty erillistä maastotyötä.

Vuodenkierrossa susien määrä on pienimmillään maaliskuussa ennen huhti–toukokuussa tapahtuvaa pentujen syntymistä. Susikannan muuttumista maaliskuun jälkeen kuvataan populaatiomallilla, joka perustuu tutkimustietoon suden pentutuotosta ja kuolleisuudesta. Jos kannanhoidollista metsästystä ei ole, susilaumojen ennustetaan olevan vuoden 2024 marraskuussa 30–55 (90 % todennäköisyydellä) ja vuoden 2025 maaliskuussa 27–51.

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.

[Komission ohjeasiakirjan](#) (3.1.1.) mukaan perusteet, joiden pohjalta jäsenvaltiot voivat poiketa direktiivissä säädetyistä kielloista, on toistettava yksiselitteisesti kansallisen oikeuden säännöksissä. Tässä yhteydessä luontodirektiivin 16 artiklaa on tulkittava suppeasti, koska siinä määritellään täsmällisesti ne olosuhteet, joissa jäsenvaltiot voivat poiketa direktiivin 12–15 artiklasta. Unionin tuomioistuin on vahvistanut tämän kannan asiassa C-46/11 antamassaan tuomiossa. Saattaessaan 16 artiklaa osaksi kansallista lainsäädäntöään jäsenvaltioiden on noudatettava direktiivissä käytettyjen termien ja käsitteiden merkitystä direktiivin yhdenmukaisen tulkinnan ja soveltamisen varmistamiseksi. Tämä tarkoittaa myös sitä, että kansallisilla täytäntöön-

² <https://jukuri.luke.fi/handle/10024/555037>

Valtonen, M., Heikkinen, S., Johansson, H., Härkälä, A., Helle, I., Mäntyniemi, S. & Kojola, I. 2024. Susikanta Suomessa maaliskuussa 2024. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 54/2024. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 41 s.

panotoimilla on taattava direktiivin täydellinen soveltaminen muuttamatta sen ehtoja ja lisäämättä lisäedellytyksiä tai poikkeuksia, joista ei säädetä direktiivissä.³ Kansallisilla säännöksillä on varmistettava, että kaikki 16 artiklassa säädetty edellytykset saatetaan tinkimättömästi ja perusteellisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä soveltamatta valikoivasti vain joitakin säännöksiä.⁴

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. [Suomen susikannan hoitosuunnitelman](#) (2019) mukaan kannanhoidollinen metsästys mitoitetaan aina siten, ettei se vaaranna pienimmän elinvoimaisen susikannan ylläpitämistä eikä estä susikannan suotuisan suojelun tason saavuttamista.

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](#)⁵ 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. Poronhoitoalueella susi kuuluu 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

³ Esimerkiksi asiassa C-6/04 tuomioistuin totesi, että poikkeus, jolla sallitaan toimet, joiden lopputuloksena on suojeltujen lajien tappaminen ja niiden lisääntymis- ja levähdysalueiden heikentäminen tai hävittäminen – edellyttäen että tällaiset toimet ovat laillisia eikä niitä voida kohtuudella välttää – on ”sekä luontodirektiivin hengen ja sen päämäärän että sen 16 artiklan sanamuodon vastainen”.

⁴ Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-98/03, että Saksan lainsäädäntö (BNatSchG 2002:n 43 §:n 4 momentti) ei ollut yhteensopiva 16 artiklan kanssa, koska siinä ei asetettu poikkeusten edellytykseksi kaikkia kyseisessä artiklassa säädettyjä edellytyksiä. Tuomioistuin totesi asiassa C-46/11, että Puolan lainsäädäntö ei ollut yhteensopiva 16 artiklan kanssa, koska siinä ei asetettu poikkeusten edellytykseksi kaikkia kyseisessä artiklassa säädettyjä perusteita ja edellytyksiä.

⁵ [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)

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.

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 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 esimerkiksi kannan säätelymiseksi 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 metsästettiin aiemmin pääasiassa tällä perusteella. Oikeuskäytäntö on tiukentunut kannanhoidollisen metsästyksen osalta merkittävästi kaikkien suurpetojen osalta johtuen siitä, että luontodirektiivin IV-liitteen tiukasti suojeltuja lajeja koskevat ratkaisut eivät ole lajiriippuvaisia. Susia koskeva EU –tuomioistuinten ennakkoratkaisu koskettaa siten myös ilveksen ja karhun metsästystä.

Esimerkki tiukentuneesta tulkinnasta saatiin tänä syksynä, jolloin metsästysvuodelle 2024-2025 karhun poikkeuslupia muun Suomen kannanhoitoalueelle oli Suomen riistakeskuksen mahdollista myöntää 154 karhulle. 23 hakemuksesta vain 1 myönnettiin myönteisenä Lieksaan 10 karhulle. Hakemuksissa suurin puute oli kannanhoidollisella metsästyksellä tavoiteltavan päämäärän täsmällinen perusteleminen⁶. Itä-Suomen hallinto-oikeus on asettanut myös Lieksan poikkeuslupan täytäntöönpanokieltoon⁷. Tämä tarkoittaa, ettei missään poronhoitoalueen ulkopuolella 20. elokuuta päästä kannanhoidolliseen karhunpyyntiin. On todennäköistä, että hyvin suurta osaa susikiintiöstä ei tulla myöntämään poikkeuslupina ulos, koska osa hakemuksista ei täytä edellytyksiä poikkeuslupan myöntämiseksi. Mahdolliset myönteisetkin poikkeusluvut saatetaan asettaa valitusten johdosta täytäntöönpanokieltoon, kuten on käynyt ilves- ja karhuluville. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön metsästysvuoden 2023-2024 kiintiö oli 320 ilvestä. Kannanhoidollisia lupia haettiin 193 hakemuksella 640 ilvekselle, mutta Suomen riistakeskus myönsi poikkeuslupan 300 ilvekselle. Ilvessaalis kannanhoidollisessa metsästyksessä muun Suomen alueella oli kuitenkin vain neljä (4) yksilöä. Yksi eläin saatiin saaliiksi Satakunnassa ja kolme Keski-Suomessa. Tämä johtui siitä, että Suomen riistakeskuksen metsästyskaudelle 2023–2024 myöntämistä ilvesluvista valitettiin kattavasti. Hallinto-oikeudet määräisivät lähes kaikille ilveksen poikkeusluville toimeenpanokiellon, joten lupia ei kolmea poikkeusta lukuun ottamatta käytetty.

⁶ <https://riista.fi/kannanhoidollinen-karhunpyynti-jaissa/>

⁷ <https://riista.fi/lieksan-karhulupa-toimeenpanokieltoon/>

tetty. Hallinto-oikeudet kumosivat kaikki ilveksen kannanhoidollista metsästystä koskevat poikkeuslupapäätökset. Vertailun vuoksi ilveksen kannanhoidollisessa metsästyksessä metsästysvuonna 2022-2023 saatiin 174 ilvestä..

Valtioneuvoston asetuksessa metsästyslaissa säädettyistä poikkeuksista (452/2013) on säädetty poikkeuslupien hakemisesta, poikkeamisen edellytysten arvioinnista, kannanhoidollisen metsästyksen ajoista, lupamääräyksistä ja saaliin ilmoittamisvelvollisuudesta. Metsästyslain 41 a §:n 1 momentin nojalla myönnettyjen ahman, ilveksen, karhun, saukon tai suden tappamista koskeva poikkeuslupan enimmäisvoimassaoloaika pitenee 12.7.2024 alkaen 21 vuorokaudesta 31 vuorokauteen.

Suomen suden metsästystä koskenut Euroopan Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu (16.1.e-alakohdan tulkinta)

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 taivote/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 16 artiklan 1 kohdan nojalla 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 tärkeitä 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.

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 vaihtoehtoja toimenpidettä ei ole, jonka avulla tavoiteltu päämäärä voidaan saavuttaa tyydyttävällä tavalla ja niin, että direktiivissä säädettyjä kieltoja noudatetaan.

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 määritellä 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 pienenemään 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 määritettynä. 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 loppuraportin viitearvoista syyskuussa 2022 (<https://jukuri.luke.fi/handle/10024/552242>).

2 Susikanta Suomessa maaliskuussa 2024 Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 54/2024 tiivistelmä⁸

Maaliskuussa 2024 Suomessa oli todennäköisimmin yhteensä 62 parin tai perhelauman asuttamaa susireviiriä (90 % todennäköisyysväli: 59–64). Perhelaumojen todennäköisin määrä oli 44 (41–47) ja parin asuttamien reviireiden määrä vastaavasti 18 (14–22). Kokonaan Suomen puolella oli 39 perhelaumaa (36–42) ja 15 paria (12–19). Laumareviireistä viisi (3–6) ja parin reviireistä kaksi (1–4) sijaitsi Suomen itäisen valtakunnanrajan molemmin puolin (ns. rajareviirit).

Suomessa havaittujen perhelaumojen määrä oli maaliskuussa 2024 noin viisi prosenttia suurempi kuin maaliskuussa 2023. Parien määrä puolestaan oli noin viisi prosenttia pienempi kuin vuonna 2023. Verrattaessa kokonaan Suomen puolella liikkuneiden laumojen todennäköisintä määrää vuotta aiempaan arvioon kasvuksi saadaan 11 %, kun taas kokonaan Suomen puolella eläviä pareja on 12 % vähemmän kuin viime vuonna.

Läntisessä Suomessa oli 32 (29–34) perhelauman ja 11 (9–14) parin asuttamaa reviiriä, vastaavasti itäisessä Suomessa arvioitiin olleen 12 (10–14) perhelaumaa ja kuusi (4–9) paria. Poronhoitoalueella, pääosin itäisen valtakunnan rajan tuntumassa liikkuneista susista suurin osa poistettiin talven mittaan. Kevättalvella poronhoitoalueella ei tehty havaintoja lauma- tai parireviireistä.

Suomen susikannan koko on kuluvalle vuosituhannella vaihdellut voimakkaasti. Susikanta kasvoi yhtäjaksoisesti vuosina 2017–2023. Reviirien statuksen (perhelauma, pari) ja laumojen yksilömäärien arviointiin käytettiin kultakin tarkasteltavalta alueelta kirjattuja havaintoja, tunnettua kuolleisuutta sekä DNA-analyyseja. Lisäksi osassa reviireitä on tehty erillistä maastotyötä.

Vuodenkierrossa susien määrä on pienimmillään maaliskuussa ennen huhti–toukokuussa tapahtuvaa pentujen syntymistä. Susikannan muuttumista maaliskuun jälkeen kuvataan populaatiomallilla, joka perustuu tutkimustietoon suden pentutuotosta ja kuolleisuudesta. Jos kannanhoidollista metsästystä ei ole, susilaumojen ennustetaan olevan vuoden 2024 marraskuussa 30–55 (90 % todennäköisyydellä) ja vuoden 2025 maaliskuussa 27–51.

⁸ Valtonen, M., Heikkinen, S., Johansson, H., Härkölä, A., Helle, I., Mäntyniemi, S. & Kojola, I. 2024. Susikanta Suomessa maaliskuussa 2024. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 54/2024. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 41 s.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-934-5>

Suden aiheuttamat kotieläinvahingot ja porovahingot sekä vaikutus metsäpeuraan

Suden aiheuttamista vahingoista suurin osa aiheutuu porotaloudelle poronhoitoalueella. Suden tappamia poroja ilmoitettiin löydettyksi vuonna 2023 vähemmän kuin edellisenä, yhteensä 1348 (1261⁹) kappaletta, mikä vastaa laskennallisesti arviolta 2 325 000 euron (2 236 000) korvaussummaa. Koko porovahinkokertymästä suden aiheuttamat porovahingot olivat yli 24%. Vuoden 2024 aikana (19.12.2024 mennessä) sudet ovat tappaneet jo 1109 poroa laskennalliselta korvausarvoltaan 1 900 000 euroa eli todennäköisesti vuoden loppuun mennessä sudet tulevat tappamaan noin 1200 poroa eli korvausmäärä nousee yli 2 000 000 euroon. Vahinkoja voi tarkastella kaikille avoimesta riistavahingot.fi –palvelusta.

Vuonna 2023 sudet aiheuttivat 211 kpl (190) riistavahinkolain (105/2009) nojalla korvattavia kotieläinvahinkotapauksia yhteensä noin 405 000 euron (360 000) arvosta, josta koiravahinkotapauksia oli 66 kpl(51), arvoltaan yhteensä noin 225 000 euroa (175 000), lammasvahinkotapauksia 80 kpl (82), arvoltaan yhteensä noin 133 000 euroa (151 000), nautavahinkotapauksia 8 kpl (9), arvoltaan 1350 euroa (1000). Vuoden 2024 aikana (19.12.2024 mennessä) sudet ovat aiheuttaneet 57 koiravahinkoa, arvoltaan noin 180 000 euroa, 87 lammasvahinkoa, noin 128 000 euroa ja 5 nautavahinkoa 1600 euroa sekä 5 hevosvahinkoa 7700 euroa.

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 2024 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. Menetys 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 välillisiä vahinkoja kuten jatkuvaa ylimääräistä työtä (mm. aitojen kunnossapitoa), jota ei ole mahdollista korvata riistavahinkolain nojalla maatalouden suuntaviivojen kansallisille tuille asettamien ehtojen mukaan.

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 perinne-biotooppialueilla. 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.

On kuitenkin huomattava, että vaikka edellytykset vahinkoperusteisen poikkeusluvan myöntämiselle täyttyisivät, kotieläintilan omistajalla luvanhakijana on lisäksi oltava metsästys oikeus alueella, jossa susi olisi tarkoi-

⁹ Suluissa vuosi 2022.

tus tappaa. Usein metsästysoikeus on kuitenkin muilla kuin kotieläintilan pitäjällä. Vahinkoyksilöiden poistaminen saattaakin 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 elosyyskuussa enää hengissä. Lisäksi suurpedot aiheuttavat hävikkiä aikuisille metsäpeuroille, joiden kuolinsyistä noin 60 % on määritetty suurpetojen osalle.

Suurpetojen tappamista vuosina 2010-2019 GPS-pannoitetuista metsäpeuroista (n=49) suurimman osan oli saalistanut susi, 59 % (n=29). Muista suurpedoista suhteellisilta osuuksiltaan ahma sai saaliiksi 14 %, karhu 10 % ja ilves 8 % kaikista petojen tappamista peuroista.¹⁰

3 Suurimmat sallitut saalismäärät ja muut rajoitukset metsästysvuodelle 2024–2025

3.1 Suurimmat sallitut saalismäärät

Tällä asetuksella esitetään suurimmaksi sallituksi saalismääräksi metsästysvuodelle 2024–2025 poronhoitoalueen ulkopuolelle **28** susiyksilöä. Ainoastaan määrää ja aluetta rajoitetaan. Määrä on sama kuin metsästysvuonna 2023-2024. Metsästysvuonna 2023-2024 poikkeusluvalla metsästettiin poronhoitoalueen ulkopuolella ainoastaan kolme (3) sutta. Kannanhoidollisella perusteellakin haettiin lupia, mutta sellaisia ei myönnetty. Poronhoitoalueelta metsästettiin 52 sutta. Muutoin kuolleita oli 19, joka tarkoittaa mm. liikenteessä tai rautateillä kuolleita (10) ja poliisin lopetusmääräyksellä poistettuja (8) tai sairauden takia kuolleita (1). Yhteensä tiedossa oleva kuolleisuus oli 75.

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 täyttyisi, ei suotuisaa suojelutasoa vaaranneta. KHO on tämän todennut päätöksessään (10.9.2006, taltionro 1499) seuraavasti: poikkeusluvasta päättävä taho [Suomen riistakeskus] on velvollinen varmistamaan, että kukin 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 perusteetonta 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.¹¹

¹⁰ Pöllänen, A. 2020: Suurpetojen aiheuttama vaihtelu metsäpeuravaadinten (*Rangifer tarandus fennicus*) säilyvyydessä <http://jultika.oulu.fi/files/nbnfioulu-202004241543.pdf>

¹¹ <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=D741B9124B0D8879C50F97B765DA629C?text=&docid=65994&pageIndex=0&doclang=fi&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8021263> kohta 33.

EU-tuomioistuin on kuitenkin todennut ennakkoratkaisussaan (C-674/17, kohta 62), että kannanhoitosuunnitelma ja kansallinen lainsäädäntö, jossa vahvistetaan tapettavaksi sallittujen yksilöiden enimmäismäärä tietyssä metsästysvuonna valtion alueella, voivat olla merkityksellinen tekijä ratkaistaessa sitä, onko vaatimusta, ettei suotuisan suojelutason saavuttamista haitata poikkeuksella, noudatettu. Tuomioistuin perustelee tätä sillä, että hoitosuunnitelmalla ja kiintiöllä voidaan taata se, että yksittäisten poikkeuslupien vuosittainen yhteisvaikutus ei haittaa kyseisen lajin kantojen suotuisan suojelun tason säilymistä tai ennalleen saatamista. Sen selvittäminen onko vaatimusta noudatettu, kuuluu kuitenkin kansallisille tuomioistuimille eli viime kädessä KHO:lle.

Korkein hallinto-oikeus katsoo ratkaisussaan ([KHO:2022:48](#)), että pelkästään asetuksen tai kansallisen hoitosuunnitelman yleisten tavoitteiden toteuttaminen ei ole yksinään riittävä peruste poikkeuslupan myöntämiselle, ellei poikkeusluvasta samalla ilmene selvästi ja täsmällisesti se luontodirektiivin mukainen hyväksyttävä päämäärä, johon kannanhoidollisella metsästyksellä kyseisellä alueella pyritään, sekä se, miten metsästyksellä saavutettaisiin tämä päämäärä. Korkein hallinto-oikeus katsoo lisäksi, että luontodirektiivin tiukasti suojeltavaan lajiin kohdistuva kannanhoidollinen metsästys ei sellaisenaan voi olla luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan ja sen myötä myöskään metsästyslain 41 a §:n 3 momentin soveltamisen edellytyksenä oleva päämäärä ilman, että metsästyksellä pyritään samalla johonkin luontodirektiivin mukaiseen hyväksyttävään päämäärään, joka kuuluu 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan alaan. Sillä seikalla, että metsästyksellä ei käytännössä olisi haitallista vaikutusta kysymyksessä olevan lajin suojelun tasoon, ei ole tässä suhteessa merkitystä. Poikkeusluvalla sallittu kannanhoidollinen metsästys voi sinänsä kuitenkin olla keino luontodirektiivin mukaisen hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi.

3.2 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 2023 kaikkien suurpetojen aiheuttamien vahinkojen kokonaismäärä oli noin 10,7 miljoonaa euroa, josta porovahinkojen osuus oli yli 90 % (9,765 milj. euroa). Vuonna 2023 sudet aiheuttivat noin 24 % kaikista porovahingoista.

Valtion talousarviossa porovahinkoihin varattu 7,5 miljoonan euron määräraha ei riittänyt vuoden 2023 vahinkojen täysimääräiseen korvaamiseen, mutta maa- ja metsätalousministeriö haki vuoden 2024 toisessa [lisätalousarviossa](#) 2,5 miljoonaa euroa lisää porovahinkojen täysimääräiseksi korvaamiseksi. Eduskunta myönsi määrärahan.

Alkuvuoden toteutuneiden vahinkotapausten sekä loppuvuoden vahinkoarvion perusteella porovahinkojen määrän arvioidaan vuonna 2024 nousevan yli 11 miljoonaan euroon.

Porovahinkoihin käytettävissä oleva määräraha (7,5 milj. euroa) tarkoittaa, että korvauksista noin 33 % joudutaan leikkaamaan ilman lisämäärärahaa. Maa- ja metsätalousministeriö varautuu tekemään petovahinkokorvauksiin lisäyksesityksen vuoden 2025 lisätalousarvioon, kun vuoden 2024 vahingot ovat kokonaisuudessaan selvillä.

Porovahingot muodostavat yli 90% kaikista suurpetojen aiheuttamista vahingoista. Vuonna 2023 aiheutuneista vahingoista 42% on ahman aiheuttamia, 17% ilveksen, 16% karhun ja 24% suden. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että vahinkojen määrän vähentäminen on nykyisessä tilanteessa äärimmäisen vaikeaa. Porovahingot muodostavat momentin vahinkokertymästä yli 90 %. Poroelinkeinon suojaamiseen ei ole käyt-

tännössä muita keinoja kuin vahinkoa aiheuttavien yksilöiden tappaminen. Ahma aiheuttaa yleensä enemmän vahinkoa kuin kolme muuta suurpetoa yhteensä. Vähälukuisen ja hitaasti lisääntyvän ahmakannan merkittävä vähentäminen on muodostunut lähes mahdottomaksi Natura 2000 –arviontiprosessien johdosta, sillä ahman metsästäminen Natura-alueella on korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksen ([KHO:2020:31](#)) mukaan hanke, jonka vaikutukset on arvioitava. Ahma on suojeluperuste lukuisilla Natura 2000 –alueilla Pohjois-Suomessa. Samoilla alueilla aiheutuu suurimmat ahmavahingot.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus kumosi 03.02.2023 Suomen riistakeskuksen tammikuussa 2022 tekemän päätöksen, jossa oli myönnetty haetusta kahden ahman poikkeusluvasta lupa yhdelle ahmalle porovahinkojen estämiseksi Suomen Käsivarren erämaa-alueelle. Hallinto-oikeus toteaa päätöksessä, että ei voida varmistua siitä, että yhdenkään ahman pyytämiseen myönnetyllä poikkeusluvalla ei merkittävästi heikennetä suojelun perusteena olevia luonnonarvoja kysymyksessä olevalla Natura 2000 -alueella. Vaikka Suomen riistakeskus oli itse hankkinut ahmaan liittyviä selvityksiä luvan myöntämiseksi, se ei hallinto-oikeuden mukaan korvannut luonnonsuojelulain 65 §:ssä poikkeusluvan hakijan tehtäväksi säädettyä arviointimenettelyä eli paliskunnan olisi tullut käynnistää ahmatutkimus ja selvittää alueen populaation rakenne ja pentutuotto. Vahinkojen vähentäminen ei siten ole metsästyslain menetelmin mahdollista, koska käytännössä luonnonsuojelulain Natura -säännökset estävät myös yksittäisten ahmayksilöiden poistamisen. Hallinto-oikeuksien asettamat täytäntöönpanokiellot suurpetojen poikkeusluvista johtanevat suurpetokantojen kasvuun muun Suomen alueella ja tämä tulee väistämättä heijastumaan myös poronhoitoalueen suurpetotilanteeseen ja vahinkoihin, vaikka susien, karhujen ja ilveksien vahinkoperusteisia lupia ei rajoiteta ministeriön asetuksilla poronhoitoalueella.

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 laitumilla 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. Peto yhdysmies- 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 poikkeusluvin. Näin ollen on syytä rajata poikkeusluvut vain muun Suomen alueelle.

4 Esityksen vaikutukset

Ei-suotuisalla suojelutasolla olevalla lajilla suojelusta poikkeamisen vaikutuksen on oltava enintään neutraali (C-342/05 kohta 29) ja siitä ei saa aiheutua merkittävän kielteisen vaikutuksen vaaraa myöskään populaation rakenteelle (C—674/17 kohta 72). Asetuksen poronhoitoalueen ulkopuolelle asetettu määrä on rajallinen ja toteutuessaankaan se ei vaaranna Suomen susikannan suotuisan suojelutason saavuttamista. Suomen susikanta on kasvanut yhtäjaksoisesti 2017-2023. Näin ollen 28 yksilön poistaminen toteutuessaankin mahdollistaisi edelleen susikannan kasvun. Poikkeuksien vaikutus kannan rakenteeseen riippuu poikkeuslupakäsittelyn kohteena olevista tapauksista ja toisaalta jo saadusta saaliista sekä muusta tiedossa olevasta kuolleisuudesta.

Asetuksessa säädettyyn määrään ei lueta susia, jotka on saatu saaliiksi poikkeusluvin ennen tämän asetuksen voimaantuloa. Lisäksi ennen tämän asetuksen voimaantuloa poliisin määräyksellä poistettuja, liikenteessä tai muutoin tietoon tulleita kuolleita susia ei lueta asetuksessa säädettyyn määrään. Poikkeuslupia harkitessaan

Suomen riistakeskuksella on kuitenkin velvollisuus asetuksen voimaan tulon jälkeen ottaa poliisin määräyksellä poistettujen, liikenteessä tai muutoin tietoon tulleiden susien määrä huomioon kiintiötä vähentävänä poikkeuslupia myöntäessään.

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 säätely.

5 Asian valmistelu

Maa- ja metsätalousministeriössä on valmisteltu virkatyönä ehdotus poikkeusluvilla sallittavasta suden metsästyksestä poronhoitoalueen ulkopuolella metsästysvuosina 2024-2025.

Lausuntoja annettiin yhteensä 16. Lausunnoissa tuotiin paljon sellaisia asioita esille, joihin ei tällä asetuksella voida vaikuttaa. **Luonnonvarakeskus** toteaa, että 28 suden saalis vastaa noin 9–10 %:n poistumaa Suomen susikannasta maaliskuussa 2024 (277–321 sutta; Valtonen ym. 2024). Tämä prosenttiosuus on karkeasti enintään kolmasosa siitä ihmisen aiheuttamasta kuolleisuudesta, jonka susikannan on arvioitu pienentymättä kestävä (Creel ja Rotella 2010). Esitetty yksilömäärä ei tarkoita, etteikö susikannan koko voisi kyseisestä metsästyspoistumasta huolimatta jatkaa loivassa kasvussa, mutta kannan kehitykseen vaikuttaa kyseisen metsästyspoistuman suuruusluokan lisäksi se, mihin ikäluokkiin ja kumpaan sukupuoleen pyynti kohdistuu. **Luontoliitto** katsoo, että Suomen susikanta on laskenut edellisvuodesta ja on edelleen luokiteltu erittäin uhanalaiseksi. Uhanalaiseen lajiin kohdistuva metsästys lisää ennestään lajin ahdinkoa ja Luontoliitto katsoo, ettei esitettyä metsästyskiintiötä tule myöntää. **Suomen luonnonsuojeluliitto** katsoo oikeuskäytännön valossa, että suden kannanhoidollinen metsästys ei ole mahdollista ilman hyväksyttävää suden metsästyksen tarkoitusta ja susikannan epäsuotuisan suojelutason johdosta. Suden metsästyskiintiö 28 yksilöä on liian suuri ja ennenaikainen. Mikäli maa- ja metsätalousministeriö antaa kannanhoidollisen suden metsästyskiintiön, tulee luonnonsuojeluliitto tarvittaessa auttamaan piirijärjestöjään valittamaan myönnettystä susiluvusta hallinto-oikeuksiin. **Saamelaiskäräjät** toteaa, että vaikka lausunnolla oleva suden metsästystä koskeva kiintiö on kohdennettu poronhoitoalueen ulkopuolelle, sillä on suoria vaikutuksia saamelaisen kotiseutualueen susikannan levinneisyyteen ja määrään. **Suomen Metsästäjäliitto** katsoo, että myönnettävä määrä on hyvin vaatimaton ottaen huomioon susikannan viime vuosien kehityksen. Metsästäjäliitto näkee kuitenkin, että todennäköisyys lupien pysymisestä voimassa hallinto-oikeudessa viime aikoina muodostuneen oikeuskäytännön valossa on miltei olematon, joten poikkeuslupien myönnettävä kokonaismäärä itsessään ei tässä tilanteessa näyttele merkittävää roolia. **Ympäristöministeriö** toteaa, että kiintiötä esitetään ennenaikaisesti jo nyt (metsästysvuosien 2022-2023 ja 2023-2024 tavoin) vaikka maa- ja metsätalousministeriö ei ole vielä määritellyt. Luonnonvarakeskuksen työn pohjalta suden suotuisan suojelutason vii-tearvoa. Koska vii-tearvoa ei vielä ole määriteltä, ei myöskään ole mahdollista varmistua siitä, vahingoittaisiko esitetyn laajuisen kiintiön täyttyminen suden suotuisan suojelutason ennalleen saattamista vai ei. Turvallisuus- ja/tai vahinkoperusteisten poikkeuslupien myöntäminen ei edellytä metsästystä koskevaa kiintiöasetusta. **Syke** katsoo, että ehdotettu metsästyskiintiö ei todennäköisesti vaaranna suden suotuisan suojelutason saavuttamista poronhoitoalueen ulkopuolella, mikäli lupamäärät ja kokonaiskuolleisuus säilyvät edellisen vuoden tasolla. **MTK** pitää esitettyä 28 yksilön saaliskiintiötä selkeästi liian pienenä, varsinkin kun kiintiön määrää vähentää suoraan kaikki muu tiedossa oleva kuolleisuus, joka esimerkiksi edellisellä metsästyskaudella oli jo 19 yksilöä. **Suomen riistakeskus** arvioi, että 28 yksilön poistaminen toteutuessaankin voi edelleen mahdollistaa susikannan kasvun. Poikkeuksien vaikutus kannan rakenteeseen riippuu poikkeuslupakäsittelyn kohteena olevista tapauksista ja toisaalta jo saadusta saaliista sekä muusta tiedossa olevasta kuolleisuudesta. Määrä asettaa rajoituksen Suomen riistakeskuksen toimivallalle, mutta ei kuitenkaan

rajoita toimivaltaa liikaa. Kannanhoidollisen metsästyksen päämäärien määrittämiseen asetus ei tuo juuri-kaan tukea, mutta ei myöskään rajoita liikaa Suomen riistakeskuksen harkintavaltaa. **Paliskuntain yhdistys** esittää, että poronhoitoalueen ulkopuolella suurimmaksi sallituksi saalismääräksi asetetaan 50 sutta. **Suomen Ajokoirajärjestö** kannattaa esitettyä asetusluonnosta poikkeusluvalla sallittavasta suden metsästyksestä. **Suomen pystykorvajärjestö** pitää asetusta esitetystä muodossaan tarpeettomana. Asetus ei ole salliva vaan Suomen riistakeskuksen toimivaltaa voimakkaasti rajoittava asetus ja esitetty lupamäärä tulee käytetyksi jo 2§:n 3 momentin mukaisissa tapahtumissa. Kannanhoidollisen metsästyksen päätavoitetta, suden ihmisarkuuden palauttamista, ei näin voida asetuksen perusteella toteuttaa. **WWF**:n näkemyksen mukaan

kannanhoidollisten poikkeuslupien myöntämiseen ei ole tällä hetkellä juridiselta kannalta edellytyksiä, ja poikkeusluvut tulee myöntää ainoastaan vahinko- ja turvallisuusperusteisina. WWF katsoo myös, ettei kannanhoidolliselle metsästykselle ole löydettävissä sellaisia hyväksyttäviä päämääriä, jotka eivät olisi päällekkäisiä luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan a-d alakohtien kanssa. **Suomen Kennelliitto** kannattaa kaikkia laillisia keinoja, joilla turvallinen luonnossa liikkuminen, metsästysharrastuksen jatkuminen koirien kera ja muu koiratoiminta luonnossa voidaan taata, mutta pitää kuitenkin esitettyä 28 yksilön saaliskiintiötä liian pienenä, koska muu tietoon tuleva kuolleisuus poronhoitoalueen ulkopuolella otetaan tässä vähennyksenä huomioon. Lisääntyvät kohtaamiset ja koiravahingot sekä niiden yhteydessä pakkotilanteessa tapahtuvat suden ampumiset lisääntyvät. Pahimmassa tapauksessa liian alhainen kiintiö voi estää vahinkoperusteisten poikkeuslupien myöntämisen. **Poliisihallitus** pitää asetuksella säädettävää Suomen riistakeskuksen oikeutta myöntää poikkeuslupan perusteella lupia enintään 28 suden metsästämiseksi muualla kuin poronhoitoalueella asianmukaisena ja tarpeellisena. **Rajavartiolaitoksen** esikunta toteaa, ettei sillä ole asiaan lausuttavaa.

Suomen riistakeskuksen lausunnon johdosta tehtiin muistioon täsmennyksiä muun muassa korjattiin, että poikkeuslupaseurannan perusteella metsästysvuonna 2023-2024 poikkeusluvilla poronhoitoalueen ulkopuolella metsästettyjen susien oikea yksilömäärä on 4 sijasta 3 sutta. Myös ruotsinkielistä asetusta tarkistettiin virheellisen sanamuodon takia. Luonnonvarakeskuksen lausunnon johdosta tarkennettiin susikanta-arvion tiivistelmää, että susien yksilömäärä oli vähentynyt noin 5 % edellisvuodesta. Muistioon lisättiin Suomen riistakeskuksen poikkeusluparaportin perusteella tiedossa oleva susien kuolleisuus poronhoitoalueen ulkopuolella ajalla 1.8.2024-18.12.2024. Määrällä ei ollut vaikutusta kiintiöön. Myös vahinkojen määrät päivitettiin 19.12.2024 tilanteen mukaan Riistavahinkorekisteristä.

6 Voimaantulo

Maa- ja metsätalousministeriön asetus ehdotetaan tulevaksi voimaan 27.12.2024.