



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Karhun, suden ja ilveksen kannanhoidollisen metsästyksen
edellytykset

Marika Teini 250921

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Pro gradu -tutkielma

28.10.2022

Ohjaajat: Ismo Pölönen ja

Aleksi Heinilä

TIIVISTELMÄ

Tiedekunta Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta		Yksikkö Oikeustieteiden laitos	
Tekijä Marika Teini 250921			
Työn nimi Karhun, suden ja ilveksen kannanhoidollisen metsästyksen edellytykset			
Oppiaine Ympäristöoikeus	Työn laji OTM-tutkielma	Palautuspäivämäärä 28.10.2022	Sivumäärä xii-59
<p>Tutkielmassa pyritään lainopillisen tutkimusmenetelmän avulla selvittämään, millaisin edellytyksin karhun, suden ja ilveksen tappaminen kannanhoidollisella poikkeusperusteella on sallittua. Jotta poikkeuslupa voidaan myöntää kannanhoidollisella perusteella, tulee luvan täyttää useita lainsäädännöstä johdettuja vaatimuksia, joiden sisältöä ja keskinäistä painoarvoa tutkielmassa tulkitaan. Selvitettävänä ovat erityisesti poikkeusluville hyväksyttävät päämäärät, poikkeuslupien vaikutus lajin suojelutasoon, poikkeusluville vaihtoehtoisten ratkaisujen arviointi sekä poikkeuslupien sisältöön ja käyttöön vaikuttavat erityiset edellytykset.</p> <p>Tutkielma sijoittuu luonnonsuojelu- ja luonnonvaraoikeuden alaan, sillä kyse on tiukasti suojelujen riistaeläinten metsästyksestä. Olennainen osa on myös eurooppaoikeudella oikeusperiaatteineen, sillä tutkielman keskeisimmän kansallisen sääntelyn eli metsästyslain ja luonnonsuojelulain taustalla vaikuttaa Euroopan unionin luontodirektiivin suojelujärjestelmä. Merkittävä painoarvo säännösten tulkinnessa on unionin tuomioistuimen sekä korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöllä, minkä lisäksi tukena käytetään erilaisia soft law -aineistoja, kuten Euroopan komission ohjeasiakirjoja.</p> <p>Kannanhoidollisen metsästyksen edellytykset muodostavat monitahoisen kokonaisuuden, mutta yhteisenä tekijänä poikkeuslupaharkinnan osa-alueille on luonnontieteellisen tiedon voimakas merkitys säännösten soveltamisen taustalla. Poikkeuslupaharkinnassa, lupaehtojen laadinnassa ja vaikutusten arvioinnissa tulee pyrkiä nojautumaan tutkittuun tietoon. Päämäärä, johon poikkeusluvilla kulloinkin pyritään, muodostaa kehikon, joka osaltaan vaikuttaa muilla lupaharkinnan osa-alueilla vaadittaviin perusteluihin ja selvityksiin.</p>			
Avainsanat Kannanhoidollinen metsästys, suojelusta poikkeaminen, poikkeuslupa, suotuista suojelutaso			

SISÄLLYS

Lähteet.....	iii
Lyhenneluettelo.....	xii
1 Johdanto.....	1
1.1 Tausta.....	1
1.2 Tehtävänasettelu, metodi, rajaukset ja rakenne.....	5
1.3 Konteksti ja lähteet.....	7
2 Kannanhoidollinen metsästys.....	13
2.1 Tiukka suojele.....	13
2.2 Suojelusta poikkeaminen.....	17
2.3 Kannanhoidollisten poikkeuslupien päämääristä.....	19
2.4 Oikeusperiaatteiden vaikutus poikkeuslupaharkinnassa.....	25
3 Poikkeuslupien yleiset edellytykset.....	29
3.1 Muu tyydyttävä ratkaisu.....	29
3.2 Suotuisa suojelutaso.....	34
3.2.1 Suotuisa suojelutaso luonnon monimuotoisuuden turvaamisen välineenä.....	34
3.2.2 Suotuisa suojelutaso oikeudellisena käsitteenä.....	35
3.2.3 Haitattomuus lajin suotuisan suojelutason säilyttämiselle.....	41
3.2.4 Suotuisan suojelutason arviointi alueellisesti.....	44
4 Erityiset edellytykset.....	48
4.1 Tarkoin valvotuissa oloissa.....	48
4.2 Valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden ottaminen.....	51
5 Johtopäätökset.....	57

Lähteet

Kirjallisuus

Aspi, Jouni, Suomen susikannan tila geneettisten tutkimustulosten valossa. Eduskunta 2019.

Borchardt, Klaus-Dieter, EU:n oikeuden perusteet. Euroopan unioni 2017.

Borgström, Suvi, Suden suojelusta poikkeaminen – Luontodirektiivin 16 artiklan poikkeamisperusteet EY-tuomioistuimen ratkaisun C-342/05 valossa. Ympäristöjuridiikka 2–3/2008, s. 127–150. (Borgström 2008a)

Borgström, Suvi, Suden pyyntilupia koskevan hallintokäytännön empiirinen analyysi. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2008, s. 359–401. (Borgström 2008b)

Borgström, Suvi, Suden paluu Pohjoisille Kalliovuorille: menestystarina vai loputon konflikti? Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IV 2010, s. 183–235.

Borgström, Suvi, Iso paha susi vai hyödyllinen hukka? Ekologis-juridinen näkökulma suden suojelun yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen. Itä-Suomen yliopisto 2011.

Epstein, Yaffa – Chapron, Guillaume, The Hunting of Strictly Protected Species: The Tapiola Case and the Limits of Derogation under Article 16 of the Habitats Directive. *European Energy and Environmental Law Review* 27(3) 2018, s. 78–87.

Epstein, Yaffa – Christiernsson, Anna – López-Bao, José V. – Chapron, Guillaume, When is it legal to hunt strictly protected species in the European Union? *Conservation Science and Practice* 1(3) 2019, s. 1–11.

Hepola, Matti, Metsästysrikkokset. Lakimiesliiton Kustannus 1991.

Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Hollo, Erkki J., Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Talentum 2004.

Hyvärinen, Esko – Juslén, Aino – Kemppainen, Eija – Uddström, Annika – Liukko, Ulla-Maija (toim.), Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. Helsinki 2019.

Kallio, Pasi, Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa. Edita Publishing Oy 2001.

Kuusiniemi, Kari, Perusoikeudet ja biodiversiteetin suojelu, s. 7–124 teoksessa Ympäristöoikeudellisia tutkielmia 1998. Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisuja 30. Helsinki 1998.

Kuusiniemi, Kari: Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat, Oikeustiede–Jurisprudentia XXXIV (2001), s. 155–306.

Kuusiniemi, Kari, I Perusteet, teoksesta Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus. Alma Talent Oy 2013 (jatkuvapäivitteinen).

Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Helenius, Dan – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka, Rikosoikeus. Alma Talent Oy 2022 (jatkuvapäivitteinen). (Lappi-Helenius ym. 2022)

Lavrysen, Luc, The European Court of Justice and Implementation of Environmental Law, teoksesta Macrory, Richard (toim.), Reflections on 30 Years of EU Environmental Law. A High Level of Protection? Europa Law Publishing, Groningen 2006.

Liberg, Olof – Chapron, Guillaume – Wabakken, Peter – Pedersen, Hans Christian – Hobbs, N. Thompson – Sand, Håkan, Shoot, shovel and shut up: cryptic poaching slows restoration of a

large carnivore in Europe. Proceedings of the Royal Society B 2012, vol. 279, s. 910–915. 7.3.2012. (Liberg ym. 2012)

Linnell, John – Salvatori, Valeria – Boitani, Luigi, Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores. A Large Carnivore Initiative for Europe report prepared for the European Commission. 2008. (Linnell ym. 2008)

Linnell, John D.C. – Trouwborst, Arie – Fleurke, Floor M., When is it acceptable to kill a strictly protected carnivore? Exploring the legal constraints on wildlife management within Europe's Bern Convention. Nature Conservation 21, s. 129–157. 13.9.2017. (Linnell ym. 2017)

Määttä, Tapio, Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauokset ja menetelmät, s. 135–222 teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), Oikeustieteellinen opin näyte – artikkeleita oikeustieteellisten oppinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex Kirjat 16.2.2016. [www.edilex.fi/kirjat/16170]

Määttä, Tapio, Näkökulmia oikeuteen ja oikeustieteeseen, s. 7–30 teoksessa Määttä, Tapio (toim.) – Tolvanen, Matti – Väättänen, Ulla – Kolehmainen, Antti – Myrsky, Matti – Keinänen, Anssi, Oikeudellisen ajattelun perusteita. University of Eastern Finland, oikeustieteiden laitos, Joensuu 2012.

Määttä, Tapio, Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä – Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVIII (2005), s. 337–460.

Pappila, Minna, Venäjän metsälainsäädäntö ja kansainväliset sitoumukset biologisen monimuotoisuuden turvaamiseksi. Edilex 2005.

Penttinen, Sirja-Leena – Talus, Kim, Avaimet EU-oikeuteen. Edita 2017.

Pohja-Mykrä, Mari, Vahinkoeläinsodasta psykologiseen omistajuuteen. Petokonfliktin historiallinen tausta ja nykypäivän hallinta. Julkaisuja 33. Helsingin yliopisto 2014.

Pohja-Mykrä, Mari – Kurki, Sami, Suurpetopoliittika kriisissä – Salakaadot ja yhteisön tuki. Raportteja 98. Helsingin yliopisto 2013.

Raitio, Juha, Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. 3. uudistettu painos. Talentum 2013.

Rannikko, Pertti, Suden salametsästys ja vaikenemisen kulttuuri. Oikeus 1/2020, s. 74–93.

Ranta, Jouni, Varautumisperiaate ympäristöoikeudessa. Gummerus Kirjapaino Oy 2001.

Ratamáki, Outi – Tolvanen, Matti, Metsästys ja pyynti: rikosoikeudellinen tulkinta ja rikoskonkurrenssi. Defensor Legis 2/2018, s. 167–182.

Ratamáki, Outi, Luonnonvaraoikeudelliset konfliktit ja legitimizeetti. Koettu, tulkittu ja päätelty hyväksymisenarvoisuus. Itä-Suomen yliopisto 2022.

Reunanen, Pasi, Liito-orava lainsäädännössä – ekologis-juridinen näkökulma lajisuojeluun. Ympäristöjuridiikka 1/2006, s. 34–63.

Salvatori, Valeria – Linnell, John, Large carnivore conservation and Management in Europe: lessons learnt from the legal cases and enquiries dealt by the DG ENV. Euroopan komissio 2012.

Suvantola, Leila, Lupa tappaa – poikkeaminen luonnonsuojelulain säännöksistä. Defensor Legis 4/2003, s. 668–696.

Suvantola, Leila, Kun maailma ei riitä – luonnon monimuotoisuudelle aiheutettavien haittojen kompensointi. Ympäristöjuridiikka 3–4/2005, s. 30–80.

Suvantola, Leila – Similä, Jukka, Luonnonsuojeluoikeus. Edita Publishing Oy 2011.

Talus, Kim – Penttinen, Sirja-Leena, Eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet ja niiden tulkinta oikeustieteellisestä opinnäytettä kirjoittaessa, s. 223–245 teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex Kirjat 16.2.2016. [www.edilex.fi/kirjat/16170]

Tolvanen, Jukka-Pekka, Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely. Lakimiesliiton kustannus 1998.

Trouwborst, Arie – Fleurke, Floor M., Killing Wolves Legally: Exploring the Scope for Lethal Wolf Management under European Nature Conservation Law. *Journal of International Wildlife Law & Policy* 2019, vol. 22, no. 3, s. 231–273.

Virallislähteet

European Commission, Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. Final version, February 2007.

European Commission, Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores. Bryssel 2008.

Euroopan komissio, Ohjeasiakirja luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta. Komission tiedonanto 12.10.2021.

HE 300/1992 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle metsästyslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 309/1993 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 79/1996 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

HE 221/2010 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 48 a luvun, pakkokeinolain ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 237/2010 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle riistahallintolaiksi sekä laiksi metsästyslain muuttamisesta, riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Maa- ja metsätalousministeriö: Lakisäateisen metsästäjäorganisaation muutosprosessi: Loppuraportti. Työryhmämuistio mmm 2010:5. Helsinki 2010.

Maa- ja metsätalousministeriön asetus poikkeusluvalla sallittavasta ilveksen metsästyksestä metsästysvuonna 2019–2020. Muistio 20.09.1029. (Maa- ja metsätalousministeriö 2019b)

Maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätalousministeriön asetus poikkeusluvalla tai alueellisen kiintiön nojalla sallittavasta karhun metsästyksestä metsästysvuonna 2015–2016. Muistio 7.7.2015.

Maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätalousministeriön asetus poikkeusluvalla sallittavasta suden metsästyksestä poronhoitoalueen ulkopuolella metsästysvuonna 2016–2018. Muistio 21.12.2016.

Maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätalousministeriön asetus poikkeusluvalla sallittavasta karhun metsästyksestä metsästysvuonna 2021–2022. Muistio 12.7.2021. (Maa- ja metsätalousministeriö 2021a)

Maa- ja metsätalousministeriö, Suomen ilveskannan hoitosuunnitelma. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021:22. (Maa- ja metsätalousministeriö 2021b)

Maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätalousministeriön asetus poikkeusluvalla sallittavasta ilveksen metsästyksestä metsästysvuonna 2021–2022. Muistio 6.10.2021. (Maa- ja metsätalousministeriö 2021c)

Maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätalousministeriön asetus poikkeusluvalla sallittavasta suden metsästyksestä poronhoitoalueen ulkopuolella metsästysvuonna 2021–2022. Muistio 13.12.2021. (Maa- ja metsätalousministeriö 2021d)

Maa- ja metsätalousministeriö, Suomen susikannan hoitosuunnitelma. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:24. (Maa- ja metsätalousministeriö 2019a)

Maa- ja metsätalousministeriö, Suomen karhukannan hoitosuunnitelma. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2022:11.

PeVL 21/1996 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 79/1996 vp) luonnonsuojelulain uudistamiseksi.

Standing Committee of the Bern Convention, Revised Resolution No. 2 (1993) on the scope of Articles 8 and 9 of the Bern Convention. 15.12.2014.

YmVM 8/1996 vp, Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 79/1996 vp) luonnonsuojelulain uudistamiseksi.

Internetlähteet

Euroopan unioni. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aprimacy_of_eu_law&qid=1632393178869] (3.4.2022)

Ikonen, Katja – Tiainen, Juha. Saukko. Luonnonvarakeskuksen verkkopalvelu Riistakolmiot. [<https://www.riistakolmiot.fi/animal/saukko-lutra-lutra/>] (2.1.2022)

Luonnonvarakeskus. [<https://www.luke.fi/fi/uutiset/luke-on-kehittanyt-tyokaluja-susikannan-suotuisan-suojelutason-viitearvojen-maarittelyyn>] (19.9.2022)

Luonto-Liitto. Sudet maailmalla. [www.luontoliitto.fi/susiryhma/susitietoa/sudet-maailmalla] (20.8.2022)

Maa- ja metsätalousministeriö. Suurpedot. [<https://mmm.fi/riista/suurpedot>] (14.2.2022)

Maa- ja metsätalousministeriö. Suden kannanhoidollisen metsästyksen selvitykseen työryhmät. [<https://mmm.fi/-/suden-kannanhoidollisen-metsastyksen-selvitykseen-tyoryhmat>] (20.11.2011)

Maa- ja metsätalousministeriö. Susien kannanhoidollisen metsästyksen arviointi valmistunut – Metsästys jatkuu muutoksin. [<https://mmm.fi/-/susien-kannanhoidollisen-metsastyksen-arviointi-valmistunut-metsastys-jatkuu-muutoksin>] (20.1.2022)

Suomen riistakeskus. [<https://riista.fi/karhunmetsastyksessa-poikkeuksellinen-syksy/>] (16.9.2022)

Suomen ympäristökeskus. [<https://www.ymparisto.fi/luontodirektiivinlajiraportit>] (20.8.2022)

Oikeustapaukset

Euroopan unionin tuomioistuin

Asia C-247/85 *komissio v. Belgia*, EU:C:1987:339

Asia C-322/88, *Grimaldi*, EU:C:1989:646

Asia C-106/89, *Marleasing*, EU:C:1990:395

Asia C-182/02, *Ligue pour la protection des oiseaux ym.*, EU:C:2003:558

Asia C-6/04, *komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta*, EU:C:2005:626

Asia C-342/05, *komissio v. Suomi*, EU:C:2007:341

Asia C-342/05, *ratkaisuehdotus 30.11.2006 komissio v. Suomi*, EU:C:2006:752, *julkisasiamies Kokott*

Asia C-383/09, *komissio v. Ranska*, EU:C:2011:369

Asia C-557/15, *komissio v. Malta*, EU:C:2018:477

Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:85

Asia C-674/17, ratkaisuehdotus 8.5.2019 Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, EU:C:2019:394, julkisasiamies Saugmandsgaard Øe

Asia C-88/19, Alianța pentru combaterea abuzurilor, EU:C:2020:458

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2007:74

KHO 2014:125

KHO 2017:182

KHO 2020:27

KHO 2020:28

KHO 2020:29

KHO 2022:48

KKO 2016:95

Korkein oikeus

KKO 2016:95

Lyhenneluettelo

Bernin sopimus	yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta, SopS 29/1986
Biodiversiteettisopimus	biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimus, SopS 78/1994
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
HE	hallituksen esitys
IUCN	kansainvälinen luonnonsuojeluliitto
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
LSL	luonnonsuojelulaki 1096/1996
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
RL	rikoslaki 39/1889
SEU	Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (EUVL C 202 7.6.2016, s. 13–46)
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47–390)
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
vp	valtiopäivät
YmVM	ympäristövaliokunnan mietintö

1 Johdanto

1.1 Tausta

Suurpetojen¹ metsästystä ja suojelua koskeva lainsäädäntö on muuttunut jyrkästi viime vuosisadan lopulla ja vielä 2020-luvullakin suurpetojen suojelu aiheuttaa konflikteja. Vuoden 1993 metsästyslain (615/1993) uudistukseen asti kotimaisista suurpedoistamme karhu, susi ja ahma oli määritelty vahinkoeläimiksi, joiden metsästyksestä ei siten tarvinnut maksaa riistanhoitomaksua ja niitä sai metsästä ilman alueeseen kohdistuvaa metsästysoikeutta.² Metsästyslakia uudistettaessa linjattiin, että eräiden vahinkoa aiheuttavien eläinten säilyminen Suomen luonnossa on koko yhteiskunnan kannalta tärkeää, ja tähän joukkoon luettiin suurpedot karhu, ilves, susi ja ahma.³ Metsästyslain uudistus oli käänne valtiotason suhtautumisessa suurpetoihin, sillä niitä oli pidetty vahinkoeläiminä jo vuosisatoja ja ne oli lain tuella pyritty hävittämään.⁴ Suurpetoihin kohdistuva tapporahajärjestelmä lakkautettiin vasta 1970-luvulla ja 60-luvulla määrättiin ensimmäisiä rauhoitusaikoja suurpedoille,⁵ mistä alkaen suurpedot siirtyivät asteittain vahvistuvan suojelun piiriin. Suomi ratifioi vuonna 1986 Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen (Bernin sopimus, SopS 29/1986), tosin tehden varauman, jonka mukaan Suomessa sopimusta ei sovelleta karhuun ja suteen.⁶ Ilveksen ja ahman osalta kannan pitämiseen sopimuksen 2 artiklan mukaisella ”ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia” vastaavalla tasolla kuitenkin sitouduttiin, mikä näkyi myös vuoden 1993 metsästyslain uudistuksessa. Vuonna 1994 Suomi allekirjoitti biologista monimuotoisuutta

¹ Suurpeto tai petoeläin ei ole metsästyks- tai luonnonsuojelulain käsite, mutta petoeläinvahinkojen aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (277/2000) 2 §:ssä petoeläimiksi määritellään karhu, susi, ahma ja ilves. Näitä neljää eläinlajia kutsutaan yleisesti myös suurpedoiksi. Ks. esim. Maa- ja metsätalousministeriö, Suurpedot, <https://mmm.fi/riista/suurpedot>.

² HE 300/1992 vp, s. 9 ja 31.

³ HE 300/1992 vp, s. 29.

⁴ Pohja-Mykrä 2014, s. 31–32.

⁵ Pohja-Mykrä 2014, s. 35.

⁶ Asetus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamisesta (29/1986) 2 §.

koskevan yleissopimuksen (biodiversiteettisopimus, SopS 78/1994), jonka 8 artikla velvoittaa sopimuspuolet mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvin osin edistämään elinkykyisten lajien populaatioiden ylläpitämistä luonnollisessa elinympäristössään, mutta biodiversiteettisopimuksen yleisluontoiset velvoitteet eivät johtaneet lajien suojelutilaa muuttaviin lainsäädäntötoimiin.⁷ Vuonna 1994 silloiseen hallitusmuotoon lisättiin ympäristövastuusäännös, jossa vastuun luonnon monimuotoisuudesta säädettiin kuuluvan kaikille. Ympäristöpykälää perusteltiin mm. ympäristön suojelun ja monimuotoisuuden kasvavalla merkityksellisyydellä yhteiskunnallisina tavoitteina, mikä osaltaan kertoo kyseisen vuosikymmenen kehityksestä lajisuojelussakin.⁸ Kaikki suurpedot siirtyivät suojelun piiriin Euroopan unionin luontodirektiivin (92/43/ETY)⁹ vaikutuksesta 1990-luvulla. Luontodirektiivissä on määritelty Euroopan yhteisön tärkeinä pitämien, tiukkaa suojelua edellyttävien eläinlajien suojelutoimet ja nämä tiukasti suojeltavat lajit on lueteltu luontodirektiivin liitteessä IV (a). Luetteloon kuuluvat kotimaisista suurpedoista karhu, ilves ja susi lukuun ottamatta susipopulaatioita poronhoitoalueella, joiden osalta Suomelle on myönnetty poikkeus tiukan suojeluvollisuuden osalta.

Suomi on Euroopan unionin jäsenmaana sitoutunut unionin antamien direktiivien osoittamien tavoitteiden saavuttamiseen.¹⁰ Euroopan unionin luontodirektiivin 12 artiklassa kielletään direktiivin tiukasti suojelemien eläinlajien yksilöiden kaikki tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa. Ehdottomaksi kirjoitettu kielto ei kuitenkaan ole ehdoton, sillä direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa on lueteltu liuta poikkeusperusteita, joiden ehtojen täytyessä suojeltujen eläinten metsästäminen on mahdollista. Poikkeusperusteita on viisi, joista neljä ensimmäistä sisältävät selkeitä tavoitteita, joihin pääsemiseksi suojelumääräyksistä on mahdollista poiketa. Hyväksyttäviä tavoitteita ovat esimerkiksi erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisy, tutkimus- ja koulutus-

⁷ Kuusiniemi 2013, pääjakso I, luku 5, alaluku Keskeisiä kansainvälisiä ympäristösopimuksia, kappale Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus.

⁸ HE 309/1993 vp, s. 20 ja 66. Ympäristövastuusäännös siirtyi hallitusmuodosta nykyisen perustuslakimme (731/1999, PL) 20.1 §:ksi samansisältöisenä.

⁹ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7–50).

¹⁰ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (EUVL C 202, 7.6.2016, s. 47–360, SEUT), artikla 288(3).

käyttö ja yleisen turvallisuuden suojeleminen. 16 artiklan 1 kohdan viimeinen alakohta poikkeaa edellisistä, sillä sen mukaan tiettyjen liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottaminen ja hallussapito tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa on sallittua. Toisin sanoen näiden yhteisön tärkeinä pitämien, tiukkaa suojelua edellyttävien eläinlajien yksilöiden tappaminen on tämän alakohdan sanamuodon perusteella sallittua ilman erityistä syytä, tavoitetta tai perustelua, ainoastaan muutamien menettelyyn kohdistuvien rajoituksien. Vaikka tämä vaikuttaa nakertavan pohjaa 12 artiklan kielloilta, tosiasiassa kyseinen luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohta ei ole porsaanreikä, jonka avustuksella voidaan tappaa suojeltuja eläimiä vapaasti. Oikeastaan kyseisen alakohdan soveltaminen tai edes soveltuvuuden selvittäminen ei ole aivan yksinkertaista ja sen käytännön soveltaminen on aiheuttanut ainakin Suomessa vaikeuksia, joita on ratkottu Euroopan unionin tuomioistuimessa asti.¹¹ Tutkielmani tavoitteena onkin selvittää, millä edellytyksillä tätä niin kutsuttua kannanhoidollista poikkeusperustetta voidaan soveltaa tiukasti suojeltuihin suurpetolajeihin.

Luontodirektiivi on implementoitu Suomen kansalliseen lainsäädäntöön lähtökohtaisesti vuoden 1996 luonnonsuojelulaille (LSL, 1096/1996), mutta riistaeläinten¹² osalta luontodirektiiviä pantiin aluksi vaiheittain täytäntöön metsästysasetuksen (666/1993) muutoksilla, kunnes vuonna 2010 mm. suurpetojen¹³ tappamiseen vaadittavien poikkeuslupien sääntely tuotiin nykyisenkaltaisella säännöksellä metsästyslakiin.¹⁴ Metsästyslain poikkeuslupia sääntelevällä 41 a §:llä (159/2011) on kansalliseen oikeuteemme implementoitu luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohta, joskin metsästyslain säännös on sanamuodoltaan luontodirektiivin vastaavaa kohtaa hieman suppeampi ja eri tavalla jäsenneilty.¹⁵ Kuitenkin EU-oikeuden tulkintavaikutuksen¹⁶ myötä poikkeusperusteita tulee

¹¹ Ratkaisut C-342/05, *komissio v. Suomi*, EU:C:2007:341 ja C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:85.

¹² Metsästyslain 5.1 §:ssä (555/2018) riistaeläimiksi luetaan mm. luontodirektiivin IV (a) liitteen tiukkaa suojelujärjestelmää edellyttämät suurpedot karhu, ilves ja susi.

¹³ Kansallisessa lainsäädännössä ahmaa käsitellään kannanhoidollisen metsästyksen mahdollisuutta lukuun ottamatta kuten muitakin suurpetoja, vaikka sitä koskeva sääntely ei perustu luontodirektiivin IV liitteeseen. Ks. HE 237/2010 vp, s. 46–47.

¹⁴ HE 237/2010 vp, s. 46 ja Borgström 2011, s. 33–34.

¹⁵ Käsitellen metsästyslain ja luontodirektiivin eroja tarkemmin tuonnempana tutkielmassani.

¹⁶ Esim. Raitio 2013, s. 265. Tulkintavaikutus merkitsee tässä yhteydessä direktiivin implementoitua kansallisen säännöksen tulkintaa direktiivin mukaisesti.

soveltaa luontodirektiivin mukaisesti. Metsästyslain 41 a §:n 3 momentti koskee niin sanottua kannanhoidollista metsästystä eli sutta, karhua, saukkoa ja ilvestä koskevia poikkeuslupia, joita voidaan säännöksen mukaan myöntää tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden pyydystämiseksi tai tappamiseksi. Lisäksi poikkeusluvan tulee täyttää metsästyslain 41 a §:n 1 momentin yleiset edellytykset siitä, että muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole eikä päätös haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä lajin luontaisella levinneisyysalueella. Suurpetojen lisäksi säännös koskee siis myös saukkoa, mutta saukon metsästys on Suomessa hyvin vähäistä ja sallittua on jo vuosia ollut ainoastaan kalankasvatuslaitoksilla erityistä vahinkoa aiheuttaneiden yksilöiden poistaminen,¹⁷ mutta ilves-, karhu- ja susikannan hoitosuunnitelmiin kannanhoidollinen metsästys on sisällytetty kahden ensimmäisen osalta käytössä olevaksi ja suden kohdalla selvitettäväksi toimenpiteeksi. Ilveksen ja karhun kannanhoidollinen metsästys on vakiintunutta, mutta suden osalta metsästyksen järjestämisessä ja jo lähtökohdissa on ollut merkittäviä ongelmia erityisesti sen heikon suojelutason vuoksi.¹⁸

Suomessa tehtiin suden kannanhoidollisen metsästyksen kokeilu vuosina 2015 ja 2016,¹⁹ joista edellistä vuotta pidetään onnistuneena, mutta jälkimmäisenä vuonna saaliiksi saaduista susista jopa 66 %:n arvioitiin olleen alfayksilöitä, vaikka tavoitteena oli tappaa haittaa tuottavia nuoria yksilöitä. Alfayksilön tappaminen voi vaikuttaa susikannan kokoon negatiivisesti, sillä alfayksilöt ovat lauman lisääntyvät sudet, minkä lisäksi alfayksilön poistaminen aiheuttaa riskin lauman hajomiselle.²⁰ Alfasusien tappaminen saattaa lisätä pihapiirien liepeillä liikkuvien yksinäisten ”haittasusien” määrää, sillä susi metsästää suurriistaa parhaiten alfayksilöiden johtamana laumana.²¹ Vuoden 2016 kannanhoidollisen metsästyksen katsotaan epäonnistuneen susikannan kestävyyskannalta eli sen vaikutus suden suotuisaan suojelutason oli heikentävä. Tällöin maa- ja metsätalousministeriö suositteli, että suden metsästyksessä siirryttäisiin ns. vahinkoperusteisiin

¹⁷ Ikonen – Tiainen, Saukko, <https://www.riistakolmiot.fi/animal/saukko-lutra-lutra/>.

¹⁸ Ks. maa- ja metsätalousministeriö 2021b, s. 24–25, maa- ja metsätalousministeriö 2022, s. 23, vrt. maa- ja metsätalousministeriö 2019a, s. 62.

¹⁹ Maa- ja metsätalousministeriön asetus poikkeusluvalla sallittavasta suden metsästyksestä poronhoitoalueen ulkopuolella metsästysvuosina 2015–2016 (1488/2015).

²⁰ Vuoden 2015 vastaava arvio saaliiksi saattujen alfayksilöiden osuudesta oli 24 %. Maa- ja metsätalousministeriö 2016, s. 19.

²¹ Aspi 2019, s. 4.

eli metsästyslain 41 a §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisiin poikkeuslupiin, joiden perusteina ovat kansanterveyden, yleisen turvallisuuden tai muun erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt, joihin luetaan myös taloudelliset ja sosiaaliset syyt, tai ensisijaisen merkittävä hyöty ympäristölle.²²

Vuoden 2016 kannanhoidolliseen metsästykseseen myönnettyihin kaatolupiin kohdistui lukuisia valituksia,²³ joista kaksi luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo-Kainuu ry:n tekemää eteni korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti. KHO katsoi tarpeelliseksi esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön kannanhoidollisen metsästyksen poikkeuslupien myöntämisedellytyksistä eli luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan ja erityisesti sen e alakohdan tulkinnasta. Vuonna 2019 annettu ennakkopäätös ja sitä 2020 seuranneet KHO:n ratkaisut olivat valituksenalaisten kaatolupien laillisuuden osalta kielteiset, mutta yleisemmällä tasolla kannanhoidollisen metsästyksen mahdollisuutta ei hylätty, vaan sen edellytysten tulkintaa tarkennettiin.

1.2 Tehtävänasettelu, metodi, rajaukset ja rakenne

Tutkielmani tavoitteena on selvittää, miten metsästyslain 41 a §:n 3 momenttia eli kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistavaa poikkeusperustetta tulisi voimassa olevan oikeuden mukaan soveltaa. Tutkielmani on metodiltaan lainopillinen eli oikeusdogmaattinen, koska vastaus tutkimuskysymykseeni muodostuu tulkitsemalla ja systematisoimalla oikeusnormeja.²⁴ Käsittelen vain kannanhoidollisen metsästyksen oikeudellisia edellytyksiä aineellisen oikeuden näkökulmasta enkä käsittele esimerkiksi poikkeuslupien myöntämiseen liittyviä menettelyllisiä kysymyksiä syvällisesti.

²² Maa- ja metsätalousministeriö 2016, s. 20.

²³ Maa- ja metsätalousministeriö 2016, s. 14.

²⁴ Hirvonen 2011, s. 21–25.

Tutkielmani on rajattu koskemaan suurpetoja, koska ne aiheuttavat muista suojelluista eläinlajeista poikkeavia ongelmia. Suurpedot saattavat aiheuttaa elinpiirissään mm. vahinkoa karjataloudelle, haittaa metsästykselle, pelkoa ihmisissä ja vaaraa ihmisten turvallisuudelle, mikä heikentää yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä niiden läsnäololle.²⁵ Suurpetojen suojelusta, metsästyksestä ja salametsästyksestä on kirjoitettu pääasiassa keskittyen suden,²⁶ mikä johtunee suden korostuneesta asemasta suurpetokonflikteissa.²⁷ Koska suden, ilveksen ja karhun suojelu perustuu samoihin säännöksiin, käsittelen niitä tutkielmassani yleisesti korostaakseni suojelu- ja poikkeussäännösten riippumattomuutta eläinlajeista.²⁸ Säännösten mahdollisten soveltamiserojen tulisi nähdäkseni olla riippuvaisia lajin tai lajiryhmän ominaispiirteistä eikä itse lajista. Petoeläinten kohdalla tällaisia erityispiirteitä ovat mm. vähäinen yksilömäärä moniin saaliseläimiin verrattuna, laajat reviirit ja potentiaalinen vaarallisuus ihmisille ja kotieläimille.²⁹ Metsästyslain 41 a §:n 3 momentin perusteella ahma ei voi olla lainkohdan tarkoittaman kannanhoidollisen metsästyksen kohdelajina eikä se kuulu myöskään luontodirektiivin liitteen IV (a) lajeihin, joten kirjoittaessani suurpedoista en viittaa ahmaan.

Vain poronhoitoalueen ulkopuoliset susipopulaatiot lukeutuvat luontodirektiivin liitteen IV (a) lajeihin. Poronhoitoalueella susi kuuluu luontodirektiivin liitteen V (a) lajeihin eli yhteisön tärkeinä pitämiin eläinlajeihin, joiden ottaminen luonnosta ja hyväksikäyttö voi vaatia hyödyntämisen sääntelyä. Poronhoitoalueellakin suden suojelun tasoa tulee seurata ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin luontodirektiivin 14 artiklan 2 alakohdan nojalla. Kyseeseen voivat tulla mm. yksilöiden ottamista koskevat lupajärjestelmät tai kiintiöt tai väliaikaiset metsästyskiellot. Suomessa on mahdollista käyttää maa- ja metsätalousministeriön määrittelemää alueellista kannanhoidollista kiintiötä suden, ilveksen, karhun ja saukon metsästämiseksi poronhoitoalueella (metsästyslaki

²⁵ Borgström 2008b, s. 364.

²⁶ Ks. esim. Borgström 2011, Rannikko 2020.

²⁷ Linnell ym. 2017, s. 131–132.

²⁸ Ilveksen kannanhoidollista metsästyslupaa käsittelevässä ratkaisussa KHO 2022:48 korkein hallinto-oikeus totesi Euroopan komission luontodirektiivin soveltamista koskevaan ohjeasiakirjaan (Euroopan komissio 2021) myös vedoten, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisten poikkeuslupien edellytyksiä tulee tulkita yhdenmukaisesti lajista riippumatta.

²⁹ Ks. Linnell ym. 2008, s. 5.

41a.4 §), mutta muilta osin kansallisessa sääntelyssä ei tehdä eroa poronhoitoalueen ulkopuolisiin poikkeuslupiin verrattuna. Käytännössä poronhoitoalueella oleskelevien susien kaatamiseen myönnetään vahinkoperusteisia poikkeuslupia erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi.³⁰ En käsittele tutkielmassani syvällisemmin sääntelyn erityispiirteitä poronhoitoalueella, vaan keskityn luontodirektiivin 16 artiklan käsittelemien IV (a) liitteen lajien poikkeuslupiin.

Tutkielmani johdantoluvun jälkeen käsittelen ensin kannanhoidollisen metsästyksen oikeudellista kontekstia ja perusteita eli luontodirektiivistä kansalliseen oikeuteen johdettua tiettyjen eläinlajien tiukan suojelun vaatimusta, poikkeusmahdollisuuksia suojelusta ja itse kannanhoidollisen metsästyksen oikeudellista olemusta. Tässä yhteydessä perehdyn myös päämääriin, joihin pyrkimisellä kannanhoidollisia poikkeuslupia voidaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella perustella.³¹ Kolmannessa ja neljännessä pääluvussa selvitän kannanhoidolliseen metsästyksen myönnettävien poikkeuslupien edellytyksiä. Nämä olen jakanut yleisiin, kaikkia luontodirektiivin 16 artiklan poikkeusperusteita koskeviin yleisiin edellytyksiin ja vain kannanhoidollista metsästystä koskeviin erityisiin edellytyksiin. Viimeisessä luvussa vedän yhteen tutkielmani tuottamat johtopäätökset.

1.3 Konteksti ja lähteet

Suurpetojen suojelu ja metsästys perustuvat Suomessa ensisijaisesti metsästyslakiin ja luontodirektiiviin, jotka ovat siten tutkielmani keskeisimmät tulkittavat lähteet. Luontodirektiivin IV a liitteessä on lueteltu yhteisön tärkeinä pitämät, tiukkaa suojelua edellyttävät eläinlajit, joiden suojelu toteutetaan 12 artiklassa on määritellyin toimin, ja joiden suojelusta voidaan poiketa vain 16 artiklassa lueteltujen ehtojen toteutuessa. Karhu, susi ja ilves kuuluvat näihin lajeihin. Luonnonsuojelulaki on pääasiallinen luontodirektiivin toimeenpanolaki, mutta kuten LSL 3 §:n (384/2009)

³⁰ Maa- ja metsätalousministeriö 2019, s. 64.

³¹ Luontodirektiivi ja metsästyslaki eivät sanamuotojensa mukaan vaadi määrittelemään kannanhoidolliselle poikkeusperusteelle erityistä tavoitetta tai päämäärää, mutta ratkaisussa *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* Unionin tuomioistuin on ottanut kannan, jonka mukaan myös kannanhoidollisilla poikkeusluvulla on pyrittävä saavuttamaan luontodirektiivin tavoitteiden saavuttamista edistävä päämäärä. Ks. Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:85, kohta 43.

viittaussäännöksestä ilmenee, on luontodirektiivi pantu toimeen metsästyslain 5 §:n (555/2018) tarkoittamien eläinten eli riistaeläinten osalta metsästyslain säännöksiin. Suurpetojen kannanhoidollista metsästystä koskevat kansalliset säännökset sijaitsevat näin ollen metsästyslaissa. Luonnonsuojelulaki kuitenkin sisältää esimerkiksi suotuisan suojelutason määritelmän (LSL 5 §) ja siten hyödynnän myös luonnonsuojelulakia esitöineen tutkielmani kotimaisena lähdeaineistona. Luonnonsuojelulain soveltamiseen metsästyslain rinnalla liittyy myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2007:74, jossa KHO käsitteli muun ohella valitusoikeutta, ja katsoi, että EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen varmistaminen vaatii sitä, että metsästyslain poikkeuslupien kohdalla valitukseen oikeutetut tahot ovat samat kuin luonnonsuojelulaissa. Tapauksessa metsästyslain alaisessa poikkeuslupa-asiassa kyse oli luontodirektiivin soveltamisesta. Tälläkin perusteella luonnonsuojelulaki tulee sovellettavaksi metsästyslain rinnalla myös riistaeläinten osalta, sillä metsästyslaista puuttuu edellä kuvatusti suurpetojen kannalta olennaista luontodirektiiviin sääntelyä.

Sovellan siis tutkielmassani rinnakkain kansallista ja EU-oikeutta. Vaikka luontodirektiivi on implementoitu kansallisilla luonnonsuojelulain ja metsästyslain säännöksillä, eivät kansalliset lakimme ole täysin luontodirektiiviä vastaavia. EU-oikeus on ensisijaista kansalliseen oikeuteen nähden, ja lisäksi direktiivien kohdalla aktualisoituu EU-oikeuden tulkintavaikutus, jonka perusteella kansallista oikeutta tulee soveltaa ja tulkita direktiivin mukaisesti.³² Lisäksi unionin tuomioistuin on lausunut nimenomaan luontodirektiivin säännösten tarkan täytäntöönpanon olevan erityisen tärkeää, koska kyse on yhteisön luontoperinnöstä, johon kohdistuvat uhat ylittävät valtioiden rajat.³³ Luontodirektiivin ja siitä johdetun kansallisen sääntelyn tulkintavaikkeuksien vuoksi hyödynnän työssäni olennaisena lähteenä unionin tuomioistuimen kannanhoidollisen metsästyksen vaatimusten osa-alueisiin liittyviä ratkaisuja. Euroopan unionin perussopimusten määräysten mukaisesti unionin tuomioistuin huolehtii EU-oikeuden yhtenäisestä tulkinnasta.³⁴

³² Raitio 2013, s. 251 ja 265–267.

³³ Asia C-6/04, *komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta*, EU:C:2005:626.

³⁴ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (EUVL C 202 7.6.2016, s. 13–46, SEU) 19 artikla sekä SEUT 251–284 artiklat.

Eryteisesti ennakkoratkaisuilla on vahva sitova asema, sillä ennakkoratkaisun pyytäneen tuomioistuimen lisäksi sitovuus kohdistuu *erga omnes* eli samaa oikeusongelmaa käsitteleviin muiden jäsenmaiden tuomioistuimiin, joiden on siten seurattava unionin tuomioistuimen tulkintaa.³⁵ Samoin jäsenvaltioiden viranomaisten tulee toiminnassaan noudattaa ennakkoratkaisua.³⁶ Tutkielmani kannalta merkittävin oikeustapaus on unionin tuomioistuimen KHO:n välipäätöksellään KHO 2017:182 tekemän ennakkoratkaisupyynnön johdosta antama ratkaisu *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*³⁷, jossa oli kyse suden kannanhoidollisen metsästyksen edellytyksistä. Koska käsitelien ratkaisun yksittäisiä kysymyksiä tutkielmassani erillisissä yhteyksissä, selostan sen keskeiset teemat jo tässä vaiheessa auttaakseni lukijaa muodostamaan kokonaiskuvan tapauksesta:

Ennakkoratkaisussa oli kyse metsästyslain 41 a §:n ja luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan tulkinnasta. KHO:n arvioitavaksi oli tullut kaksi valitusta, jotka kohdistuivat kannanhoidollisella perusteella suden metsästyksen myönnettyihin poikkeuslupiin, ja KHO katsoi ennakkoratkaisupyynnönmenettelyn tarpeelliseksi erityisesti, koska oli epäselvää, onko kannanhoidollinen metsästyksen ensinnäkään luontodirektiivin mukaista. Lisäksi unionin tuomioistuimen tulkintaa kaivattiin luontodirektiivin vaatimukseen metsästettävän lajin suojelutason suotuisuudesta, sillä suden suojelutaso Suomessa ei ollut suotuisa. Valituksen alaisia kannanhoidollisia poikkeuslupia oli perusteltu tavoitteella estää salametsästystä ja koiravahinkoja sekä ihmisten turvallisuudentunteen parantamisella, mihin liittyen kysymys oli myös sekä poikkeuslupien päämäärien määrittelystä että muista mahdollisista ratkaisuisista, joiden avulla tavoitteisiin voitaisiin metsästyksen sijaan päästä. Unionin tuomioistuin tiivistä KHO:n ennakkokysymykset sen tulkitsemiseksi, onko luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohta esteenä poikkeusluville, joiden tavoitteena on kannanhoidollisen metsästyksen avulla torjua suden salametsästystä. Tuomioistuin hyväksyi mahdollisuuden kannanhoidolliseen metsästyksen, mutta esitti luontodirektiivistä johdettuja vaatimuksia, joiden tulee täytyä. Tuomiossa vaadittiin mm. esittämään tarkasti yksilöityjä ja perusteltuja tavoitteita poikkeusluville, selvittämään asianmukaisesti metsästyksen olevan ainoa keino tavoitteen saavuttamiseksi ja turvaamaan lajin suojelutaso metsästyksestä huolimatta. Ennakkoratkaisussa veloitettiin viranomaiset tukeutumaan lupaharkinnassa ja lajin kantojen arvioinnissa täsmälliseen tieteelliseen tietoon ja noudattamaan luontodirektiivin sanamuotoa varsin tiukasti ja perusteellisesti.

³⁵ Raitio 2013, s. 200.

³⁶ Talus – Penttinen 2016, s. 232.

³⁷ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:85.

Lähteenä käytän myös Euroopan komission antamaa ohjeasiakirjaa luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta, joka käsittelee erityisesti luontodirektiivin 12 ja 16 artikloja. Ohjeasiakirja ei ole lainsäädännöllinen asiakirja, mutta se sisältää luontodirektiivin tulkinnasta ohjeita, jotka perustuvat pääasiassa unionin tuomioistuimen tuomioihin ja komission näkemyksen mukaan esimerkillisiin jäsenvaltioiden toimintatapoihin. Lisäksi asiakirja on tarkoitettu ohjeeksi mm. luontodirektiivin täytäntöönpanosta vastaaville organisaatioille.³⁸ Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen *Grimaldi* -ratkaisussa on linjattu, että kansallisten tuomioistuinten on huomioitava ratkaisutoiminnassaan komission suositukset erityisesti niiden selventäessä kansallisten tai yhteisön säännösten tulkintaa.³⁹ Ohjeasiakirjan kaltainen soft law -aineisto onkin vakiintuneesti käytetty oikeuslähde erityisesti eurooppalaisen ympäristöoikeuden piirissä.⁴⁰ Vastaavasti soft law -lähteinä käytän kotimaisia susi-, karhu- ja ilveskannan hoitosuunnitelmia, jotka ovat keskeisimpiä kotimaisen petopolitiikan tavoitteita ja menetelmiä kuvaavia hallinnollisia suunnitelmia.⁴¹ Unionin tuomioistuin on todennut *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisussaan kansallisen kannanhoitosuunnitelman voivan olla merkityksellinen lähde arvioitaessa poikkeuslupien vaikutusta lajin suotuisaan suojelutasoon. Samoin merkitystä on ratkaisun mukaan kansallisella lainsäädännöllä, jossa tapettavien yksilöiden enimmäismäärä vuosittain vahvistetaan eli Suomen tapauksessa maa- ja metsätalousministeriön asetuksilla, joita muistioineen analysoin niin ikään.⁴²

Luontodirektiiviä vastaavaa ja analogisesti sovellettavissa olevaa sääntelyä on myös lintudirektiivissä (2009/147/EY)⁴³, johon liittyvää oikeuskäytäntöä unionin tuomioistuin käyttää säännöllisesti

³⁸ Euroopan komissio 2021, s. 4.

³⁹ Asia C-322/88, *Grimaldi*, EU:C:1989:646, kohta 19.

⁴⁰ Soft law -lähteistä ja niiden merkityksestä erityisesti ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa ks. lisää esim. Määttä 2005, s. 370–371, Määttä 2016, s. 156 ja Talus–Penttinen 2016, s. 10.

⁴¹ Borgström 2011, s. 35. Kannanhoitosuunnitelmat perustuvat Euroopan neuvoston vuonna 2000 valmistuneiden lajikohtaisten toimintasuunnitelmien tavoitteeseen, että jäsenmaat valmistelevat kannanhoitosuunnitelmat alueellaan esiintyville suurpedoille.

⁴² Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:85, kohta 62.

⁴³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (EUVL L 20, 26.1.2010, s. 7–25).

luontodirektiivin tulkinta-apuna. Suomi on ratifioinut vuonna 1986 Bernin yleissopimuksen, jonka 1 artiklan ilmaisemana tavoitteena on suojella Euroopan luonnonvaraisten kasvi- ja eläinlajien elinympäristöjä. Sopimus keskittyy erityisesti lajeihin ja luonnonalueisiin, joiden suojelu vaatii valtioiden välistä yhteistyötä ja sopimuksen tavoitteena on tämän yhteistyön edistäminen. Suomi teki sopimukseen liittyessään varauman, jonka mukaan sopimusta ei Suomessa sovelleta karhun ja suden osalta. Euroopan unioni on kuitenkin myös sopimuksen osapuoli, joten unioniin liittymisestä lähtien Bernin sopimus on käytännössä velvoittanut näidenkin lajien osalta Suomea-kin.⁴⁴ Lisäksi Bernin sopimuksen sääntely on sisällytetty luontodirektiiviin.⁴⁵ Siten Bernin sopimus ja esimerkiksi siihen liittyvät suositukset voivat soveltua tutkimuskysymyksen selvittämiseen.⁴⁶

Koska tutkielmassani on kyse eurooppaoikeuden soveltamisesta ja tulkinnasta, huomionarvoisen vaikutus on myös EU-oikeudellisilla tavoitteilla ja periaatteilla, jotka vaikuttavat direktiivien tulkinnan taustalla. Korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen ovat SEU 3 artiklan 3 kohdassa mainittu osana EU:n päämääriä. Yksi unionin ympäristöpolitiikan keskeinen osa-alue on luontotyyppien ja luonnonvaraisten lajien suojeleminen.⁴⁷ Tutkielmassani eniten esille tuleva EU:n ympäristöpolitiikan periaate on ennalta varautumisen periaate⁴⁸, jota on sovellettu mm. *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisussa arvioitaessa etukäteen kaatolupien vaikutusta lajin suojelutasoon.⁴⁹ Eurooppaoikeuden lojaliteetti⁵⁰ ja tehokkuusperiaatteiden⁵¹ nojalla lajien suojelemiseksi eivät riitä pelkät luontodirektiiviä toteuttavat lainsäädäntötoimet, vaan

⁴⁴ Kansainväliset sopimukset, joihin EU on liittynyt, ovat eurooppaoikeudellisia oikeuslähteitä, joiden katsotaan hierarkkisesti sijoittuvan primaari- ja sekundaarioikeuden väliin. Talus – Penttinen 2016, s. 228.

⁴⁵ Borgström 2011, s. 25.

⁴⁶ Bernin yleissopimuksen pysyvä komitea on antanut useita suurpetoihin liittyviä suosituksia, joihin perustuen esimerkiksi kansalliset suurpetojen kannanhoitosuunnitelmat on laadittu. Borgström 2011, s. 25 ja esim. maa- ja metsätalousministeriö 2022, s. 28.

⁴⁷ Penttinen – Talus 2017, s. 236.

⁴⁸ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaan unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle (SEU 191.2).

⁴⁹ C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 66.

⁵⁰ Lojaliteettiperiaate tai -velvoite korvataan nykyään usein termillä vilpittömän yhteistyön periaate, joka on kirjattu SEU 4(3) artiklaan. Siihen kuuluu mm. jäsenvaltioiden velvollisuus aktiivisesti toteuttaa eurooppaoikeuden tavoitteita. Raitio 2013, s. 236–241.

⁵¹ Tehokkuusperiaatteen mukaan kansallisten menettelysäännösten tulee mahdollistaa eurooppaoikeudellisten säännösten tehokas toteutuminen kansallisissa viranomaisissa. Pääasiassa tehokkuusperiaatteen

myös hallintokäytännön eli konkreettisten toimien on toteutettava direktiivin velvoitteet ja säännösten noudattamisen valvonnan on oltava tehokasta ja rikkomisen sanktioitua.⁵² Ei siis ole riittävää, että poikkeuslupaperusteet on kirjattua asianmukaisesti metsästyslakiin, vaan lupien myöntämisen, toimeenpanon ja valvonnan tulee tosiasiallisestikin noudattaa luontodirektiivin määräyksiä.

katsotaan edistävän yksityisten oikeussuojaa, mutta Borgström soveltaa tässä sitä lajisuojeluun. Raitio 2013, s. 269–270.

⁵² Borgström 2008a, s. 132–133 ja Lavrysen 2006, s. 437–439.

2 Kannanhoidollinen metsästys

2.1 Tiukka suojelu

Luontodirektiivin 2 artiklassa nimettynä yleistavoitteena on muun ohella yhteisön tärkeinä pitämien luonnonvaraisten eläinlajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai ennalleen saattaminen. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohta velvoittaa jäsenvaltiot käyttöönottamaan mm. karhua, sutta ja ilvestä koskevan tiukan suojelujärjestelmän:

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevassa a kohdassa olevia eläinlajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi niiden luontaisella levinneisyysalueella ja kiellettävä:

- a) kaikki näiden lajien yksilöitä koskeva tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa;
- b) näiden lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläistenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikana;
- c) tahallinen munien hävittäminen tai ottaminen luonnosta;
- d) lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen.

Unionin tuomioistuin on tuomiossaan *Alianța pentru combaterea abuzurilor* vahvistanut, että tiukka suojelujärjestelmä koskee myös luontaiselta levinneisyysalueeltaan ja luonnosta kirjaimellisesti ymmärrettynä poistuneita yksilöitä, joita ei siten saa ilman 16 artiklan mukaisessa poikkeusmenettelyssä myönnettyä lupaa pyydystää, vaikka ne oleskelsivat ihmisasutuksen lähistöllä tai kulkisivat asuinalueiden läpi. Tiukka suojelu koskee siis suojeltujen lajien yksilöitä myös muualla kuin niiden tavanomaisessa elinympäristössä ja sanalla "luonto" viitataan luonnossa tai luonnonvaraisina eläviin yksilöihin.⁵³ Komission ohjeasiakirjan mukaan luontainen levinneisyysalue

⁵³ Asia C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, EU:C:2020:458, mm. kohdat 39, 44 ja 62.

on dynaaminen ja se voi siten laajentua eläinlajin levitessä itsenäisesti uudelle alueelle.⁵⁴ Luontainen levinneisyysalue voi myös ulottua useamman EU:n jäsenvaltion alueelle.⁵⁵

Tiukka suojelujärjestelmä rinnastuu kansallisen lainsäädäntömme rauhoitussäännöksiin.⁵⁶ Metsästyslain 37 § koskee riistaeläinlajien rauhoittamista ja sen 1 momentissa (159/2011) säädetään, että rauhoitusaikana riistaeläintä ei saa metsästä tai vahingoittaa eikä soidinta, pesintää tai poikasia saa häiritä. 37 § 3 momentin (159/2011) perusteella susi, karhu, saukko, ahma, ilves ja kirjo-hylje ovat aina rauhoitettuja. Metsästyslain 2 § mukaisesti metsästyksellä tarkoitetaan luonnonvaraisena olevan riistaeläimen pyydystämistä ja tappamista sekä saaliin ottamista metsästäjän haltuun, joten kannanhoidollisen metsästyksen kannalta relevantein osuus eli luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohta tulee metsästyslain säännöksillä katetuksi. Metsästyslaista puuttuu kuitenkin luontodirektiivin määre tappamisen tai pyydystämisen tahallisuudesta.

Unionin tuomioistuin on tuomioissaan *komissio v. Kreikka*⁵⁷ ja *komissio v. Espanjan kuningaskunta*⁵⁸ tulkinnut ilmaisun ”tahallinen” viittaavan tarkoituksellisten tekojen lisäksi toimintaan, jonka seuraukseksi tiedostetaan suojellun lajin tappaminen, pyydystäminen tai häiritseminen tai mahdollisuus siihen. Kyseessä olisi siis rikosoikeudellista terminologiaa lainaten todennäköisyystahallisuus.⁵⁹ Vaadittava tahallisuuden aste on siis asetettu varsin matalaksi, mikä vahventaa suojelujärjestelmän vaikuttavuutta varsinkin ihmisen toiminnasta tai läsnäolosta herkästi kärsivien lajien osalta, mikä näkyy esimerkiksi *komissio v. Kreikka* -tapauksessa, jossa katsottiin kilpikonien pesinnän häiriintyvän ranta-aluetta kielloista huolimatta virkistystarkoituksessa käyttävistä ihmisistä ja veneilyn alueella aiheuttavan hengenvaaraa kilpikonille.⁶⁰ Suurpetojen koh-

⁵⁴ Euroopan komissio 2021, s. 7.

⁵⁵ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 80.

⁵⁶ Luonnonsuojelulain 39 § sisältää muiden kuin riistaeläinlajien rauhoitussäännökset ja hallituksen esityksen mukaan se on muotoiltu täyttämään luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a–c alakohtien vaatimukset (HE 79/1996 vp, s. 38). D alakohtaan vastine taas on LSL 49 § (1587/2009) 1 momentissa, joka poiketen luonnonsuojelulain yleislinjasta koskee myös riistaeläimiä.

⁵⁷ C-103/00, *komissio v. Kreikka*, EU:C:2002:60, kohdat 32–39.

⁵⁸ C-221/04, *komissio v. Espanjan kuningaskunta*, EU:C:2006:329, kohta 71.

⁵⁹ Lappi-Seppälä ym. 2022, pääjakso I, luku 2, alaluku Tahallisuus.

⁶⁰ C-103/00, *komissio v. Kreikka*, EU:C:2002:60, kohdat 32–39.

dalla tosin tämäntyyppinen todennäköisyystahallisuus tulee harvoin kyseeseen, sillä suurpetojen tappaminen ja häiritseminen muuhun tavoitteeseen tähtäävän toiminnan sivuvaikutuksena lienee hyvin epätavallista. Kuitenkin korkeimmassa oikeudessa ratkaisussa KKO 2016:95 on arvioitu pienriistaa metsästäessä sattunutta karhun kohtaamista. Ratkaisussa ei suoranaisesti sovellettu metsästyslain suojelusäännöksiä tai luontodirektiiviä, mutta suojelusäännösten rikkomisen rikosoikeudellinen sanktiointi voidaan katsoa osaksi tiukan suojelujärjestelmän vaatimia toimenpiteitä, sillä oikeudettoman metsästyksen kriminalisoinnin tavoitteena on turvata riistaeläinten kestävyys.⁶¹

Tapauksessa KKO 2016:95 kyse oli tahallisuusarvioinnista karhun ampumisessa. A:n koira oli löytänyt pienriistan metsästyksen yhteydessä ojanpenkasta aukon, jota A ja B olivat palanneet tutkimaan myöhemmin. Paikka oli osoittautunut karhun pesäksi, josta karhu oli hyökännyt A:n ja B:n kimpuun, jolloin he olivat ampuneet karhun. A ja B olivat tappaneet karhun pakkotilassa⁶², minkä vuoksi he eivät olleet syyllistyneet tahalliseen metsästysrikokseen (RL 48a:1, 515/2002). Heidän katsottiin kuitenkin toimineen törkeän huolimattomasti, koska he eivät olleet ottaneet huomioon mahdollisuutta, että koiran haukkuma aukko olisi rauhoitetun eläimen eli karhun pesä ja syyllistyneen sillä perusteella metsästysrikokseen.

Suomessa siis metsästysrikoksen tunnusmerkistön täyttymiseen riittää tahallisuuden lisäksi törkeä huolimattomuus, joten luontodirektiivin tiukka suojelujärjestelmä näyttäisi olevan tältä osin toimeenpantu vaadittua alarajaa tehokkaammin. Lisäksi Suomi on pyrkinyt kitkemään salametsästystä ja turvaamaan lajien suotuisaa suojelutasoa sanktioimalla suurpetojen, metsäpeuran ja saukon tappamisen ja vahingoittamisen törkeäksi metsästysrikokseksi, edellyttäen että teko on

⁶¹ Ratamäki – Tolvanen 2018, s. 169. Tiettyjen riistaeläinten, muun muassa suurpetojen, luvattoman tappamisen siirtämistä törkeän metsästysrikoksen piiriin perusteltiin mm. luontodirektiivin velvoitteiden täyttämällä. HE 221/2010 vp, s. 18.

⁶² Rikoslain (39/1889, RL) 4 luvun (515/2003) 5 §:n mukaan muun kuin edellä 4 §:ssä (häätävarjelu) tarkoitettuna, oikeudellisesti suojattua etua uhkaavan välittömän ja pakottavan vaaran torjumiseksi tarpeellinen teko on pakkotilatekona sallittu, jos teko on kokonaisuutena arvioiden puolustettava, kun otetaan huomioon pelastettavan edun ja teolla aiheutetun vahingon ja haitan laatu ja suuruus, vaaran alkuperä sekä muut olosuhteet. Jos oikeudellisesti suojatun edun pelastamiseksi tehtyä tekoa ei ole 1 momentin perusteella pidettävä sallittuna, tekijä on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos tekijältä ei kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista, kun otetaan huomioon pelastettavan edun tärkeys, tilanteen yllätyksellisyys ja pakottavuus sekä muut seikat.

myös kokonaisuutena arvostellen törkeä (RL 48 a:1 a §, 232/2011).⁶³ Rikos ei välttämättä ole kokonaisuutena arvostellen törkeä, mikäli eläin on tapettu metsästäjän kannalta yllättävässä tilanteessa, kuten edellä selostetussa oikeustapauksessakin KKO:n arvion mukaan oli tapahtunut.⁶⁴ Pakkotilaan vetoaminen ei kuitenkaan riitä vapauttamaan oikeudettomasti suojellun eläimen tappanutta kaikesta rangaistusvastuusta. Suomen oikeusjärjestys näyttää siis rangaistussääntelyn perusteella suurpetojen pyydystämisen osalta ankarammalta kuin direktiivin vähimmäisvaatimus, vaikka sääntelyn tosiasiallinen vaikuttavuus onkin eri kysymys.⁶⁵ Suurpetojen salametsästys on tunnistettu merkittäväksi suurpetojen suojelua haittaavaksi ongelmaksi, mutta tarkkaa tietoa laittomasti tapettujen eläinten määrästä on lähes mahdotonta saada, koska salakaadot ovat tyyppillistä piilorikollisuutta, josta vain pieni osa tulee poliisin tietoon.⁶⁶

Euroopan komission ohjeasiakirjassa esimerkkinä tahallisesta häirinnästä on annettu muun muassa emon erottaminen jälkeläisistään sellaisten lajien kohdalla, joiden poikastuotanto on alhainen, kuten asia on suurten petoeläinten kohdalla. Toisaalta suden karkottamista lammastilojen liepeiltä vahinkojen ehkäisemiseksi pidetään satunnaisena häirintänä, joka ei todennäköisesti vaikuta lajin paikalliseen kantaan ja joka ei siten ole 12 artiklan vastaista toimintaa.⁶⁷ Häirintää ei ole erikseen sanktioitu rikoslaissa, mutta metsästyslain nojalla häiritsemisestä voidaan tuomita

⁶³ HE 221/2010 vp, s. 18.

⁶⁴ HE 221/2010 vp, s. 24. Pääasiassa muun lajin metsästyksen yhteydessä yllätetyn tai esimerkiksi koiria tai karjaa akuutisti uhkaavan pedon tappamista käsitelläänkin pakkotilana, mikä ei kuitenkaan automaattisesti vapauta kaikesta rangaistusvastuusta, kuten tapauksesta KKO 2016:95 käy ilmi.

⁶⁵ Borgström epäili, että metsästysrikosten rangaistusten ankaroitumisen jälkeen poliisin tietoon tulevien metsästysrikosten määrä voi jopa vähetä, koska ilmoitusalttiutta saattaa heikentää kokemus rangaistusten liiallisesta kovuudesta suhteessa tekoon. Borgström 2011, s. 123.

⁶⁶ Pohja-Mykrä ja Kurki tutkivat 2013 salakaatoja vuosina 2005–2010 ja tuolloin poliisin rikostutkintapyyntöissä ja käräjäoikeuksien tuomioissa eri petolajit olivat melko tasaisesti edustettuina. Pohja-Mykrä ja Kurki arvioivat samassa tutkimuksessa, että esimerkiksi suden osalta ilmi tulevien salakaatojen osuus on jopa alle 10 % rikosten todellisesta määrästä. Pohja-Mykrä – Kurki 2013, s. 19–20. Samansuuntaiseen johdopäätökseen ovat päätyneet Skandinavian susipopulaatiota tutkineet Liberg ym., joiden mukaan salametsästys aiheutti 1999–2009 51 % seurattujen susien kuolemista ja 69 % salakaadoista jäi tulematta ilmi. Yleisesti suurpetojen kuolleisuudesta 44–71 % selittyy piiloon jäävällä salametsästyksellä. Liberg ym. 2012, s. 912–914.

⁶⁷ Euroopan komissio 2021, s. 28.

sakkoon metsästysrikkomuksesta (metsästyslaki 74.2,4 §, 1422/2011) tai metsästyslain säännösten rikkomisesta (metsästyslaki 75.1,1 §, 516/2002). Tällöin rangaistuksen määräämiseksi riittää tahallisuuden lisäksi perusmuotoinen huolimattomuus.

2.2 Suojelusta poikkeaminen

Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohta, joka käsittelee poikkeuslupia, on seuraavanlainen:

Jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, jäsenvaltiot voivat poiketa 12, 13 ja 14 artiklan ja 15 artiklan a ja b alakohdan säännöksistä:

- a) luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi;
- b) erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi, jotka koskevat viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalataloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta;
- c) kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle;
- d) näiden lajien tutkimus- ja koulutus-, uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamistarkoituksessa ja näiden tarkoitusten kannalta tarvittavien lisääntymistoimenpiteiden vuoksi, mukaan lukien kasvien keinotekoinen lisääminen;
- e) salliakseen tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa

Metsästyslakiin edellytykset poikkeusluvalle on implementoitu hieman luontodirektiivistä poiketen, sillä luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan a-d alakohdat on sijoitettu metsästyslain 41 a §:n 1 momenttiin, mutta kannanhoidollista metsästystä käsittelevää e-alakohtaa vastaava säännös on muista alakohdista erillään 41 a §:n 3 momentissa:

Sutta, karhua, saukkoa ja ilvestä koskeva poikkeuslupa voidaan myöntää myös tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden pyydystämiseksi tai tappamiseksi.

Hallituksen esityksessä erottelua eri momentteihin perustellaan sillä, että 1 momentti koskee niin sanottuja vahinkoperusteisia lupia, kun taas 3 momentti nimetään tavalliseksi rauhoituksesta poikkeamiseksi.⁶⁸ Säännöksestä puuttuu nimenomainen maininta toimivaltaisista viranomaisista, mutta se on sijoitettu metsästyslain 41.1 §:ään (206/2013), jonka mukaisesti poikkeuslupaviranomaisena toimii Suomen riistakeskus. Metsästyslain esitöiden mukaan 41 a §:n 3 momentin sanamuoto perustuu luontodirektiiviin, joten en pidä lakitekniisiä eroja merkityksellisinä soveltamisen kannalta etenkin huomioiden EU-oikeuden tulkintavaikutus.⁶⁹ Metsästyslaissa luontodirektiivin yleisluontoiset termit ”ottaminen” ja ”hallussapito” ovat kääntyneet ”pyydystämiseksi tai tappamiseksi”. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty myös joitakin näkemyksiä, joiden mukaan luontodirektiivissä ei ole tarkoitettu mahdollistaa ollenkaan metsästyksiä, koska siihen kirjattua ”lajin yksilöiden ottamista” ei ole tarkoitus ymmärtää tappamiseksi.⁷⁰ Poikkeusluvalla tapahtuva tappaminen eli metsästyks on kuitenkin hyväksytty moninaisissa EU-tuomioistuimen ratkaisuissa ja vakiintunut ottamisen vastineeksi, joten en katso tarpeelliseksi tarttua tähän näkökulmaan syvemmin. On myös huomattava, että luontodirektiivi suojelee sekä eläin- että kasvilajeja ja sen artiklat on siten kirjoitettu kattamaan nämä molemmat.

Luontodirektiivin 12 ja 16 artikla kytkeytyvät yhteen, sillä mikäli poikkeuslupa ei täytä 16 artiklan 1 kohdan vaatimuksia, rikkoo liitteen IV (a) suojeleman eläinlajin yksilön tappaminen myös 12 artiklan 1 kohdan mukaista suojeluvuorotetta. Esimerkiksi tuomiossa *Komissio v. Suomi*⁷¹ unionin tuomioistuin on katsonut Suomen rikkoneen luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohtaa ja 16 artiklan 1 kohdan b alakohtaa salliessaan suden ennalta ehkäisevän metsästyksen ilman riittäviä perusteluja.

⁶⁸ HE 237/2010 vp, s. 47.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Epstein ym. 2018, s. 5. Kirjoittajat argumentoivat, että luontodirektiivissä tarkoitus ei ole ollut hyväksyä tappamista vertaamalla sen sopimustekstiä Bernin sopimukseen. Bernin sopimuksessa sallitaan ottaminen, hallussapito ja harkittu hyödyntäminen (judicious exploitation), mutta luontodirektiiviin on tuotu termeistä vain kaksi ensimmäistä. Englanninkielisillä termeillä judicious exploitation tai judicious use viitataan metsästykseseen selkeämmin kuin ottamisella ja hallussapidolla. Ks. Trouwborst – Fleurke 2019, s. 264–265.

⁷¹ Ratkaisu C-342/05, *komissio v. Suomi*, EU:C:2007:341, kohta 47.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu, että 16 artiklassa on säädetty täsmällisesti perusteet, joiden nojalla suojelujärjestelmästä voidaan poiketa ja artiklaa on siksi tulkittava suppeasti.⁷² Lisäksi tuomioistuin on todennut, että poikkeusta voidaan "soveltaa vain konkreettisesti ja tapauskohtaisesti erityisten vaatimusten täyttämiseksi erityistilanteissa", joten poikkeuksen tavoitteet on tuotava selvästi, täsmällisesti ja perustellusti esiin poikkeuslupapäätöksessä.⁷³ Todistustaakka poikkeusperusteiden täyttymisestä on lupaviranomaisella.⁷⁴ Edellä esitetyn perusteella voidaan pitää selvänä, että poikkeuslupajärjestelmää halutaan tosiaan sovellettavan nimensä mukaisesti vain poikkeustapauksissa eli mahdollisimman vähän. Toisaalta poikkeuslupajärjestelmä on luotu mahdollistamaan tiukasta suojelujärjestelmästä poikkeaminen, kunhan kaikki vaaditut edellytykset täyttyvät. Suojelu sinänsä ei aseta estettä suurpetojen kontrolloidulle metsästykselle, ja sen katsotaan voivan joissain tilanteissa sopia yhteen suojelutavoitteiden kanssa ja olla suotavaakin yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta.⁷⁵ Demokraattisessa yhteiskunnassa oikeudellisen järjestelmän tulee olla hyväksyttävä kansalaisten keskuudessa, ja suurpetojen esiintymisalueiden asukkaiden hyväksyvä asenne suojeluun on tärkeää suurpetojen suojelutavoitteiden saavuttamiseksi.⁷⁶ Sosiaalisen hyväksynnän puutteen seuraukseksi on yleisesti kytketty esimerkiksi laaja salametsästys, mikä osaltaan vaikeuttaa suurpetojen suojelutavoitteiden saavuttamista.⁷⁷

2.3 Kannanhoidollisten poikkeuslupien päämääristä

Suomessa metsästyslain 41a.3 §:n kuvailemaa tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitusti suoritettavaa tiettyjen yksilöiden pyydystämistä tai tappamista kutsutaan yleisesti kannanhoidolliseksi metsästykseksi.⁷⁸ Hallituksen esityksessä kannanhoidollinen poikkeusperuste on nimetty myös tavalliseksi rauhoituksesta poikkeamiseksi, millä ilmeisesti viitataan siihen, ettei

⁷² Esim. C-508/04, *komissio v. Itävalta*, EU:C:2007:274, kohta 110 ja C-6/04, *komissio v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, EU:C:2005:626, kohta 111.

⁷³ C- 674/17, *luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, kohta 41.

⁷⁴ C- 674/17, *luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, kohta 30.

⁷⁵ Linnell ym. 2008, s. 28.

⁷⁶ Borgström 2008a, s. 134, Linnell ym. 2008, s. 28.

⁷⁷ Maa- ja metsätalousministeriö 2021d, s. 7–8.

⁷⁸ HE 237/2010 vp, s. 46.

kyseisen säännöksen mukaisiin poikkeuslupiin vaadita luontodirektiivin sanamuodon tai metsästyslain mukaan mitään erityistä tavoitetta tai perustetta toisin kuin muissa, vahinkoperusteisiksi nimitetyissä poikkeusmahdollisuuksissa.⁷⁹ Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tämä tulkinta on hylätty ja todettu, että myös kannanhoidollisen metsästyksen on tähdättävä johonkin luontodirektiivin yleistavoitteita palvelevaan päämäärään. Päämäärä ei kuitenkaan voi olla sama kuin luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan muiden alakohtien tavoitteet, sillä tämä tekisi tuomioistuimen mukaan muut alakohdat tarpeettomiksi.⁸⁰ Siihen, että myös kannanhoidollisten poikkeuslupien tulee kytkeytyä johonkin tavoitteeseen viittaa jo kaikkien poikkeuslupien yhteinen vaatimus, ettei poikkeukselle saa olla muuta tyydyttävää vaihtoehtoa. Jos poikkeusluvilla ei pyritäisi mihinkään tavoitteeseen, olisi turhaa ja mahdotonta arvioida vaihtoehtoisia toimintoja tappamiselle. Tavallinen rauhoituksesta poikkeaminen on muutenkin terminä harhaanjohtava, sillä se kuulostaa olevan lähes "tavallista metsästystä", joksi metsästyslain esitöissä kutsutaan normaalilla pyyntiluvalla tapahtuvaa metsästystä.⁸¹ Todellisuudessa kannanhoidollisten poikkeusperusteiden vaatimukset ovat yleisesti tiukemmat kuin vahinkoperusteisten lupien eikä sen tarkoituksena siis ole olla tavallinen eli tavanomainen poikkeus.⁸² Siten kannanhoito on käsitteenä tavallista poikkeamista osuvampi, sillä kannanhoitoon kuuluu sekä kannan koon hallitseminen ja kasvun hillitseminen että esimerkiksi suden kannanhoitosuunnitelmasta ilmenevä tavoite kannan kasvattamisesta luontodirektiivin tavoittelemalla suotuisan suojelutason saavuttamiseksi.⁸³ Vaikka metsästys yleensä mielletäänkin lajin kantaa pienentäväksi toiminnaksi, tavoitellaan esimerkiksi suden kannanhoidollisen metsästyksen avulla välillisesti susikannan kasvua, koska sallitun metsästyksen toivotaan vähentävän salametsästystä.⁸⁴

⁷⁹ HE 237/2010 vp, s. 47.

⁸⁰ C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohdat 34–37 ja 41.

⁸¹ Ks. esim. HE 237/2010 vp, s. 19, 42 ja 46.

⁸² C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 35, jossa todetaan, että kannanhoidollisten poikkeusten on täytettävä *mitakin* edellytyksiä kuin vahinkoperusteisten lupien.

⁸³ Ks. esim. maa- ja metsätalousministeriö 2021b, s. 44, maa- ja metsätalousministeriö 2019, s. 15.

⁸⁴ Maa- ja metsätalousministeriö 2019, s. 15.

Karhun ja ilveksen jo vakiintuneessa kannanhoidollisen metsästyksen poikkeusluvut ovat aiemmin perustuneet vain varsin yleisluontoisiin kannanhoidollisiin tavoitteisiin, mikä käy ilmi esimerkiksi ilveksen metsästystä koskevasta ratkaisusta KHO 2014:125. Siinä todettiin valituksenalaisten poikkeuslupien olleen myönnetty ilveskannan hoitosuunnitelman tavoitteiden toteuttamiseksi eli ilveskannan kasvun rajoittamiseksi, kannan tasaisemman tiheyden saavuttamiseksi ja ilveksen ihmisarkuuden ylläpitämiseksi, mitä pidettiin luontodirektiivin ja metsästyslain mukaisen päämääränä. Lupien myöntämiskäytäntö on ollut karhun kohdalla ilvestä vastaava maa- ja metsätalousministeriön kannanhoidollisten poikkeuslupien enimmäismäärän määrittelevien asetusten perustelumuiistioiden mukaan. Esimerkiksi metsästysvuoden 2015–2016 karhun kannanhoidollisen metsästyksen sallivien poikkeuslupien tavoitteeksi maa- ja metsätalousministeriö nimesi asetusmuistiossaan vain karhukannan koon vakiinnuttamisen silloiselle tasolle. 2010-luvun alussa tavoitteena oli pysäyttää kannan kasvu.⁸⁵

Pelkästään pyrkimys suojellun eläinlajin kannan rajoittamiseen tai kannan kasvun hidastamiseen ei kuitenkaan näytä enää tuoreimman oikeuskäytännön perusteella olevan riittävä päämäärä oikeuttamaan kannanhoidollisten poikkeuslupien käytön. *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisuun vedoten korkein hallinto-oikeus otti ilveksen kannanhoidollista metsästystä koskevassa vuosikirjapäätöksessä KHO 2022:48 kannan, että näille luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisille poikkeusluville hyväksyttävä päämäärä ei ole pelkkä kannanhoidollinen metsästys eikä kannanhoitosuunnitelman tai poikkeuslupien enimmäismäärän säätävän maa- ja metsätalousministeriön asetuksen yleisten tavoitteiden toteuttaminen eli esimerkiksi lajin kannan koon pitäminen nykyisellä tasollaan tai sosiaalisten ongelmien lieventäminen. KHO:n mukaan poikkeusluvasta tulisi ilmetä asetuksen tai kannanhoitosuunnitelmien yleistavoitteiden toteuttamispäämäärän lisäksi selvästi ja täsmällisesti luontodirektiiviin perustuva hyväksyttävä tavoite sekä perustelu, miten metsästyksen avulla tavoite saavutettaisiin. Tavoitteen tulisi vieläpä

⁸⁵ Maa- ja metsätalousministeriö 2015, s. 5.

olla kohdistettu alueelle⁸⁶, jolle lupaa on haettu. Korkein hallinto-oikeus on tulkinnut edellä selostetussa tuomioissaan *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisua varsin tiukasti, sillä unionin tuomioistuin selosti hyväksyttäviä päämääriä pääasiassa melko yleisellä tasolla ja lisäksi erikseen ratkaisunsa tosiseikkoihin soveltaen.

Kannanhoidollisten poikkeuslupien asetusmuistioihin kirjattuja tavoitteenasetteluja on tarkennettu *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisun jälkeen ja esimerkiksi karhunmetsästysvuotta 2021–2022 koskevan muistion mukaan kannanhoidollisella metsästyksellä pyritään mm. karhukannan ihmisarkuutta ylläpitämällä vähentämään mahdollisia konflikteja, rajoittamaan tietyillä alueilla karhukannan kasvunopeutta lajin sopeutumisen ja hyväksyttävyyden varmistamiseksi ja säilyttämään karhujen tiheys tasolla, jolla sen aiheuttamat haitat ja vahingot ovat hyväksyttäviä.⁸⁷ Ratkaisun KHO 2022:48 valossa edes tällä tarkkuudella ilmaistut tavoitteet eivät ole poikkeuslupahakemuksissa riittäviä, vaan niiden pitäisi olla yksilöidympiä ja hakemuskohtaisia eikä ainoastaan valtakunnalliseen suunnitelmaan perustuvia.

Ratkaisussa *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* unionin tuomioistuin linjasi, ettei luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan muilla alakohdilla voi olla merkitystä e alakohdan soveltamisedellytyksiä tarkasteltaessa, koska seurauksena oleva e alakohdan käyttäminen yleisenä perusteena poikkeusluville tekisi muut poikkeussäännökset tarpeettomiksi.⁸⁸ E alakohdan mukaisten kannanhoidollisen metsästyksen lupien tarvetta ei siis voida tukea esimerkiksi muiden alakohtien mukaisilla sosiaalisilla tai vahinkojen ehkäisemiseen liittyvillä syillä. Tuomioistuimen kanta oli päinvastainen julkisasiamiehen ratkaisuehdotukseen verrattuna, jossa katsottiin, että e alakohdan tavoitteisiin,

⁸⁶ Alueella KHO viittaa ilmeisesti lupa-alueeseen, koska perusteluissaan toteaa, ettei kannanhoitosuunnitelmassa ole nimenomaisesti käsitelty aluetta, johon poikkeuslupahakemus kohdistuu, vaan kannanhoidollisen metsästyksen vaikutuksia oli käsitelty vain yleisellä tasolla. Alueen koko oli tapauksessa noin 627 neliökilometriä.

⁸⁷ Maa- ja metsätalousministeriö 2021a, s. 4.

⁸⁸ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohdat 34–37.

joita ei ole säännöksessä määritelty, voivat sisältyä myös alakohtien a-d tavoitteet, sillä e alakohtien mukaisten lupien edellytykset ovat tiukemmat kuin muiden alakohtien.⁸⁹ Unionin tuomioistuin totesi myös, että poikkeuksen päämäärä on ilmaistava selvästi, täsmällisesti ja perustellusti poikkeuslupapäätöksessä.⁹⁰ Päämäärän tulee myös olla luontodirektiivin yleistavoitteiden mukainen.⁹¹ Ratkaisussa sallituksi päämääräksi hyväksyttiin salametsästyksen ehkäiseminen edellyttäen, että kansallisen viranomaisen kykenee tieteellisen tiedon avulla näyttämään kannanhoitollisen metsästyksen tosiasiallisesti vähentävän salametsästystä ja siten edistävän lajin kantojen elpymistä.⁹² Vastaava vaatimus, että viranomaisen tulee kyetä näyttämään poikkeuslupien palvelevan niille asetettua tavoitetta, voidaan yleistää koskemaan kaikkia päämääriä.

Edellä selostetun perusteella pidän KHO:n tulkintaa poikkeusluvan tavoitteiden yksityiskohtaisuudesta melko pitkälle menevänä tulkintana. Unionin tuomioistuin kylläkin mainitsi, että kansallisen viranomaisen tulee kyetä näyttämään, ettei päämäärän saavuttamiseksi ole muuta tyydyttävää ratkaisua kyseisessä yksittäistapauksessa ja vallitsevissa olosuhteissa.⁹³ Tämä peruste liittyy kuitenkin enemmän luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan yleiseen edellytykseen muun tyydyttävän ratkaisun olemassaolon selvittämisestä kuin poikkeusluvan päämäärän ilmaisemiseen yksittäistapauksen tarkkuudella. Unionin tuomioistuin on *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisussa nähdäkseni hyväksynyt salametsästyksen vähentämisen poikkeuslupien mahdolliseksi perusteeksi nimenomaan kannanhoitosuunnitelman perusteella, vaikka onkin vaatinut luvallisen metsästyksen salametsästystä vähentävästä vaikutuksesta tieteellistä tietoa.⁹⁴ Ongelma salametsästyksen hyväksymiselle päämääräksi ei siis ole ollut sen perustuminen vain kannanhoitosuunnitelmaan, vaan puuttuva tieto luvallisen metsästyksen vaikutuksista luvattomaan tappamiseen.

⁸⁹ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 8.5.2019, asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:394, kohta 52.

⁹⁰ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 41. Sama vaatimus viittaamisesta lupapäätöksessä direktiivin mukaisiin perusteluihin, edellytyksiin ja vaatimuksiin on lausuttu jo lintudirektiivin vastaavaa poikkeusta koskevassa ratkaisussa *WWF Italia ym.* (asia C-60/05, *WWF Italia ym.*, EU:C:2006:378, kohta 34.).

⁹¹ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 38.

⁹² Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohdat 43–46.

⁹³ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 51.

⁹⁴ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohdat 42–46.

Aiemmassa luontodirektiivin perusteella tiukasti suojeltuja eläinlajeja koskevassa Euroopan komission ohjeasiakirjassa oli esitelty esimerkkinä hyvästä käytännöstä Latvian ilveksen kannanhoidosuunnitelma, johon perustuva suotuisalla suojelutasolla olevan ilveksen kannanhoidollinen metsästys oli komission mukaan täysin luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaista. Metsästyksen tavoite oli kannan koon ja levinneisyysalueen säilyttämisen lisäksi huolehtia ilveskannan koon olevan luonnon kantokyvyn ja lajin ekologisten vaikutusten kannalta sopiva. Kannanhoidollisella metsästyksellä todettiin olevan positiivinen vaikutus ilveskantaan ja yleiseen mielipiteeseen.⁹⁵ Uusimmasta ohjeasiakirjasta tämä esimerkki on kuitenkin poistettu ja siinä todetaan tavoitteiden laadusta, että niiden pitää toteuttaa luontodirektiivin yleistavoitteita, kuten kävi ilmi *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisusta.⁹⁶ Latvian kannanhoidosuunnitelman tavoite näyttäisi täyttävän tämän vaatimuksen, sillä luontodirektiivin 2 artiklan asettamana tavoitteena on mm. luonnon monimuotoisuuden säilymisen edistäminen, mihin Latvian kannanhoidosuunnitelmassa on mahdollisesti pyritty tukeutumaan viittaamalla ilveskannan rajoittamiseen luonnon kantokyvyn vuoksi. Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu, ettei Latvian kannanhoidosuunnitelmassa esitetty vakuuttavia todisteita metsästyksen positiivisista vaikutuksista eikä siitä, että metsästys olisi käyttökelpoinen vaihtoehto saavuttaen tavoitteena oleva ilveskannan suojelu. Siten käytäntö ei olisikaan enää tuoreimman unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön vaatimusten mukaista.⁹⁷

Pitäisin kuitenkin lajin kannan hallintaan pyrkivää kannanhoidollista metsäystä lähtökohtaisesti luontodirektiivin tavoitteiden mukaisena ja siten hyväksyttävänä perusteena kannanhoidolliselle metsästykselle, mikäli muut jäljempänä käsiteltävät ehdot, kuten suojelutason suotuisuus, toteutuvat. Vaikka luontodirektiivin tavoitteena on ensisijaisesti eläimistön suojelu, on siihen kuitenkin luotu poikkeusjärjestelmä, joka mahdollistaa metsästyksen tarkasti määritellyissä rajoissa. Lisäksi kannan rajoittamisen voidaan osaltaan ajatella toteuttavan luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohtaa, jonka mukaan luontodirektiivin toteuttamisessa tulee huomioida taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Luontodirektiivin 2

⁹⁵ European Commission 2007, s. 57–58.

⁹⁶ Euroopan komissio 2021, s. 61 ja asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 38.

⁹⁷ Trouwborst – Fleurke 2019, s. 269–270 ja Epstein – Chapron 2018, s. 81–82.

artiklan 1 ja 2 kohdassa on säädetty luontodirektiivin tavoitteista, joten systemaattisesti 3 kohdan mukaiset huomioitavat vaatimukset on yhdistetty direktiivin tavoitteisiin, minkä perusteella katsoisin, että artiklaa voidaan lukea kokonaisuutena, johon toisaalta kuuluvat luonnonsuojelulliset tavoitteet, mutta toisaalta myös tavoitteiden toteuttamisessa esimerkiksi paikallisväestön huomiointi, joka taas osaltaan auttaisi lisäämään suojelun hyväksyttävyyttä ja siten onnistumismahdollisuuksia.⁹⁸ Tulkintaa voitaneen perustella myös reaalisin argumentein, sillä elinvoimaisiakaan lajeja ei ole siirretty eikä olla todennäköisesti lähitulevaisuudessa siirtämässä luontodirektiivin liitteestä IV esimerkiksi liitteeseen V, jossa lueteltuja lajeja voidaan metsästä vapaamin.⁹⁹ Siten luontodirektiivin jäykkyyden vuoksi olisi perusteltua, että kannaltaan tätä nykyä vahvoja lajeja olisi mahdollista metsästä tavoitteena ainoastaan kannan koon hallinta. Päinvastainen tulkinta johtaisi siihen, että luontodirektiivin laatimisen aikaan uhanalaisten lajien sittemmin voimistuneita kantoja säätelisivät pääasiassa vain ekologiset tekijät, jollei ole olemassa salametsästyksen kaltaista konkreettista ongelmaa, johon puuttua. Toki tällaisessa tilanteessa ajan myötä petojen aiheuttamat vahingot ja turvallisuusuhat tulisivat kasvamaan, jolloin metsästys olisi mahdollista vahinkoperusteisten lupien turvin, mutta lienee tarkoituksenmukaisempaa ja etenkin sosiaaliset vaatimukset paremmin huomioivaa hallita kantojen kasvua jo aiemmin, koska sen mahdollistava järjestelmä on luontodirektiiviin luotu.

2.4 Oikeusperiaatteiden vaikutus poikkeuslupaharkinnassa

Oikeusperiaatteilla voi tyypillisesti olla olennainen merkitys ympäristöoikeudellisten normien tulkinnassa, minkä lisäksi eurooppaoikeudellisessa viitekehyksessä yleisten EU-oikeudellisten periaatteiden noudattaminen on velvoittavaa.¹⁰⁰ Unionin tuomioistuimien on soveltanut varovaisuuspe-

⁹⁸ Borgström 2010, s. 212.

⁹⁹ Perustelujen liitteiden muuttumattomuudelle on selostettu mm. maa- ja metsätalousministeriö 2021c, s. 3 ja Trouwborst –Fleurke 2019, s. 243 –244. Liitteen V otsikon mukaisesti sen alaisten lajien ottaminen luonnosta ja hyväksikäyttö voi vaatia hyödyntämisen sääntelyä ja luontodirektiivin 14 artiklan perusteella jäsenvaltioiden on varmistettava, ettei liitteen V lajien ottaminen vahingoita niiden suotuisaa suojelutasoa, mutta muita luontodirektiivistä johtuvia esteitä ei tämän liitteen lajeille ole.

¹⁰⁰ Määttä 2016, s. 159, Talus – Penttinen 2016, s. 227.

riaatetta *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisussa arvioitaessa etukäteen kaatoluvan vaikutusta lajin suojelutasoon ja todennut, ettei poikkeusta voida varovaisuusperiaatteen¹⁰¹ perusteella myöntää, jollei ole tieteellistä varmuutta poikkeuksen vaikutuksesta lajin kantojen suojelutasoon.¹⁰² Kun toimenpiteen vaikutus luonnon monimuotoisuudelle on epävarma, tulee huomioida varovaisuusperiaate, joka kallistaa päätöksentekoa luonnon kannalta ennaltaehkäisevään suuntaan riskinoton sijaan.¹⁰³ Varovaisuusperiaatteen soveltamisen tavoitteena on siten hallita epävarmuutta luonnolle tai tässä tapauksessa lajille koituvista negatiivisista vaikutuksista, joiden korjaaminen jälkikäteen voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta.¹⁰⁴ Myös varovaisuusperiaate korostaa poikkeuslupien rajoitettua käyttöä, sillä vaikutusten täsmällinen ennakointi lajin populaatio- ja kantatasolla ei liene mahdollista edes tieteellisten arvioiden perusteella.¹⁰⁵ Siten varovaisuusperiaatetta soveltaen myönnettyjen poikkeuslupien määrään tulisi jättää ”epävarmuusmarginaali” suojellun lajin hyväksi.¹⁰⁶

Poikkeamislupia myönnettäessä harkintaan tulisi olla vaikutusta myös yhdenvertaisuusperiaatteella, jonka mukaan oikeudellisesti samankaltaiset tapaukset tulee ratkaista samoin, ja erilaisienkin tapauksien ratkaisukriteerien olla yhdenmukaiset ja ratkaisulinjan johdonmukainen.¹⁰⁷ Poikkeuslupahakemuksia tulee lisäksi arvioida yhdenmukaisesti eri puolilla Suomea. Verrattaessa poikkeuslupahakemuksia toisiinsa voidaan kuitenkin kohdata ongelmia, sillä mikäli toisiinsa rinnastuvista tilanteista ensimmäisessä katsotaan, että yhden poikkeusluvan myöntäminen ei vaaranna lajin suotuisaa suojelutasoa, on lupaviranomaisen vaikea perustella, miksi seuraava

¹⁰¹ Unionin tuomioistuin käyttää termiä ennalta varautumisen periaate, mutta sen voi ymmärtää synonyymiksi varovaisuus- tai varautumisperiaatteille. Termistöstä ks. lisää Ranta 2001, s. 24–26.

¹⁰² C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 66.

¹⁰³ Kuusiniemi 1998, s. 94–95.

¹⁰⁴ Lisää epävarmuuden hallinnasta ja varovaisuusperiaatteesta Kuusiniemi 2013, pääjakso I, luku 3, alaluku Päätöksenteon ja normien luonne metodia erikoistavana piirteenä, kappale Varovaisuusperiaate.

¹⁰⁵ Luonnonvarakeskuksen mukaan sekä suurpetojen kannan arviointi, että metsästyksen vaikutus kannan kokoon o mahdollista arvioida vain todennäköisyyksinä. Suden kohdalla esim. Luke 2021, s. 44–45.

¹⁰⁶ Ks. Borgström 2011, s. 51–52.

¹⁰⁷ Kuusiniemi 2001, s. 228. Kuusiniemi analysoi luonnonsuojelulain mukaisia poikkeuksia, mutta katson samojen periaatteiden soveltuvan analogisesti metsästyslain mukaisiin poikkeuksiin, koska kyse on molemmissa rauhoitetuista lajeista ja myös monien luonnonsuojelulain alaisten lajien suojelu perustuu luontodirektiivin määräyksiin. Myös jäljempänä käsiteltävät Suvantola ja Similä ovat soveltaneet yhdenmukaisuusperiaatetta lajirauhoitussäännöksistä poikkeamiseen. Ks. Suvantola – Similä 2011, s. 290–291, 293.

vastaavilla perusteilla haettu poikkeuslupa vaarantaisikin sen.¹⁰⁸ Kannanhoidollisten poikkeuslupien kokonaismäärä on kuitenkin riippuvainen tieteellisestä arvioidusta lukumäärästä, joka kyseessä olevan lajin yksilöitä voidaan poistaa heikentämättä sen suojelutasoa eikä hakemusten pätevyydestä ja siten kaikille muodollisesti hyväksyttävissä oleville hakemuksille ei voida myöntää poikkeuslupaa yhdenvertaisuusperiaatteenkaan nimissä. **Suvantola** ja **Similä** katsovat, että yhdenvertaisuusperiaatteen perusteella poikkeuslupien ehtojen tulee olla niin tiukat, että samoin ehdoin lupa voitaisiin myöntää vastaavin perustein lupaa hakeville.¹⁰⁹ Itse epäilen hieman tätä näkökantaa kannanhoidollisten poikkeuslupien kohdalla edellä selostetuista syistä. Koska poikkeusluvut pyrkivät samaan yleistavoitteeseen,¹¹⁰ lienee hakemusten arvottaminen keskenään haastavaa. Käytännössä Suomen riistakeskus on asettanut kannanhoidollisille luvulle vuosittaisen enimmäismäärän, jonka puitteissa hakemuksia on hyväksytty. Yhdenvertaisuusperiaatteen sovellus kannanhoidollisiin poikkeuslupiin lieneekin hakijoiden yhdenvertainen kohtelu lupakiintiön puitteissa ja eri alueille kohdistuvien hakemusten yhdenmukainen käsittely suhteutettuna hakemuksen kohteena olevan lajin alueelliseen populaatioon.

Varovaisuusperiaatteen lisäksi myös vilpittömän yhteistyön periaate vaikuttaa lupien myöntämiskäytäntöön ohjaamalla tulkintaa ja punnintaa varmistamaan luonnon edun mukaista toimintaa, jotta luontodirektiivin tavoitteet, etunenässä luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen, toteutuisivat mahdollisimman hyvin. Vilpittömään yhteistyöhön kuuluvan lojaliteettivelvoitteen mukaisesti jäsenvaltioiden tulee soveltaa kansallista lainsäädäntöä eli tässä tapauksessa metsästyklakia niin, että se toteuttaa eurooppaoikeuden eli luontodirektiivin tavoitteita.¹¹¹ Tämä ilmenee esimerkiksi *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisussa, jossa unionin tuomioistuimien vaati, ett-

¹⁰⁸ Suvantola – Similä 2011, s. 291 ja Kuusiniemi 2001, s. 230.

¹⁰⁹ Suvantola – Similä 2011, s. 293.

¹¹⁰ Kannanhoidollisen metsästyksen tavoitteet on lueteltu vuosittain poikkeusluvalla sallittavasta metsästyksestä annettavan maa- ja metsätalousministeriön asetuksen muistiossa. Ks. esim. maa- ja metsätalousministeriö 2021a, s. 4.

¹¹¹ Eurooppaoikeudelle tyypillinen teleologinen tulkinta painottaa normilla tavoitellun päämäärän toteuttamista. Talus – Penttinen 2016, s. 241–242. Vilpittömästä yhteistyöstä ja lojaliteetista Raitio 2013, s. 236–241 ja Borchartt 2016, s. 149.

eivät poikkeuslupien vaikutukset saa olla ristiriidassa luontodirektiivin tavoittelemien päämäärien kanssa.¹¹² Poikkeuslupien myöntämisen lisäksi myös poikkeusperusteisiin sisältyviä käsitteitä on tulkittava ja arvioitava luonnon monimuotoisuuden turvaamiselle edullisesti, argumentoi **Borgström** käyttäen perusteluina sekä direktiivin tavoitesäännöstä, jossa nimetään direktiivin tavoitteeksi mm. biodiversiteetin turvaamisen ja lajien suotuisan suojelutason saavuttamisen, että kansainvälisiä luonnonsuojelusopimuksia, kestävän kehityksen periaatetta ja perustuslain (731/1999, PL) ympäristöperusoikeussäännöstä (PL 20 §).¹¹³ Päätelmä vastaa unionin tuomioistuimen edellä mainittua vaatimusta, sillä poikkeusperusteiden tulkinta ja soveltaminen lupia myönnettäessä vaikuttaa osaltaan esimerkiksi poikkeusluvan ehtoihin ja on siten merkityksellinen luvan vaikutusten kannalta. Yleisesti ottaen poikkeusperusteiden suppea ja varoivaisuusperiaatteen mukainen tulkinta toteuttanee parhaiten luonnon etua, sillä pääsääntöisesti eläinten tappaminen poikkeuslupien avulla vaikeuttaa lajin suojelutavoitteiden saavuttamista tai säilyttämistä.

¹¹² Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 38.

¹¹³ Borgström 2008a, s. 135. Esimerkkinä tulkinnanvaraisista käsitteistä hän käyttää luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan b alakohdan käsitettä ”erityisen merkittävä vahinko”.

3 Poikkeuslupien yleiset edellytykset

3.1 Muu tyydyttävä ratkaisu

Yleiset edellytykset poikkeusluvan myöntämislle rauhoitettujen riistaeläinten metsästämiseksi on kirjattu metsästyslain 41 a §:n 1 momenttiin ja ne koskevat kaikkia myöhemmin säännöksessä lueteltuja poikkeamisperusteita, vaikka metsästyslaissa niin kutsuttu tavallinen rauhoituksesta poikkeaminen eli kannanhoidollinen lupaperuste on sijoitettu lainkohdan kolmanteen momenttiin erilleen muista poikkeuslupaperusteista.¹¹⁴ Luontodirektiivissä kannanhoidollinen poikkeuslupa on 16 artiklan e-kohtana muiden poikkeusmahdollisuuksien yhteydessä ja yleiset edellytykset 16 artiklan alkulauseena.¹¹⁵ Metsästyslain erilaisesta järjestelystä huolimatta on selvää, että luontodirektiivin tavoin yleiset edellytykset koskevat myös kannanhoidollista metsästystä. Yleisiä edellytyksiä on kaksi ja ne täytyvät, jos poikkeusluvalla ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua eikä poikkeuslupa haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä lajin luontaisella levinneisyysalueella. Ennakkoehdona koko lupaprosessille, mutta erityisesti muun tyydyttävän ratkaisun arvioinnille, kansallisen viranomaisen tulee osoittaa, että metsästykseseen myönnettävien poikkeuslupien avulla voidaan saavuttaa niillä tavoiteltu päämäärä.¹¹⁶

Euroopan komission antaman luontodirektiivin tulkintaohjeen perusteella toissijaisuusperiaatteen¹¹⁷ mukaisesti jäsenvaltioiden viranomaisten toimivaltaan kuuluu eri ratkaisuvaihtoehtojen arviointi, mutta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä on johdettu harkinnanvapaudelle

¹¹⁴ Muun muassa luontodirektiivin poikkeuslupien säätelyn siirtämistä metsästysasetuksesta metsästyslakiin käsitelleessä maa- ja metsätalousministeriön työryhmän ehdotuksessa kaikki poikkeusperusteet haettiin sijoittaa luontodirektiivin tavoin 1 momenttiin, mutta hallituksen esityksessä kannanhoidollinen poikkeusperuste siirrettiin erilleen muista asioista perustelematta. Ks. maa- ja metsätalousministeriö 2010, s. 49 ja 69–70, vrt. HE 237/2010 vp, s. 47.

¹¹⁵ Direktiivin tulkintaohjeessa on tähdennetty, että muun tyydyttävän ratkaisun puuttumisen varmistaminen koskee kaikkia poikkeusperusteita. Euroopan komissio 2007, s. 58.

¹¹⁶ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 46 ja Trouwborst – Fleurke 2019, s. 267.

¹¹⁷ Toissijaisuusperiaate on ilmaistu SEU 5 artiklan 3 kohdassa ja sen mukaan jaetun toimivallan aloilla jäsenvaltioiden toimiminen on ensisijaista ja unioni toimii ainoastaan, jos se on tarkoituksenmukaisempaa toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi.

rajoituksia. Ensinnäkin mahdollisista ratkaisuvaihtoehdoista tulisi valita se, joka parhaiten varmistaa lajin suojelun samalla kuin ratkaisee kyseessä olevan ongelman. Siten poikkeuslupiin turvautumisen tulee olla viimesijainen keino. Muun vaihtoehdon toteuttamisen hankaluus ei vielä riitä tekemään siitä epätydyttävää. Toiseksi käsitettä ”tydyttävä” tulee tulkita tiukasti ja tyydyttävän vaihtoehdon puuttumista arvioida puolueettomasti todennettavaan eli esimerkiksi tieteelliseen tai tekniseen arviointiin perustuen. Näin ollen poikkeusperusteita tulisi soveltaa vain pakottavista syistä ja tällöinkin poikkeusmahdollisuutta tulisi käyttää mahdollisimman rajoitustusti.¹¹⁸ *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisussa on niin ikään todettu poikkeamisen olevan mahdollista vain, jos tavoiteltua päämäärää ei voida luontodirektiivin rajoituksia noudattaen saavuttaa tyydyttävällä tavalla ja vahvistettu, että muun tyydyttävän ratkaisun puuttuminen tulee perustella merkityksellisin teknisin, tieteellisin tai oikeudellisin selvityksin.¹¹⁹ Muuta tyydyttävää ratkaisua tulee verrata käsiteltävänä olevan yksittäisen poikkeusluvan tavoitteisiin ja olosuhteisiin.¹²⁰ Edelleen tuomioistuimen mukaan vaihtoehtoinen ratkaisu ei ole epätydyttävä vain sillä perusteella, että laittoman toiminnan eli ratkaisussa salametsästyksen valvominen on vaikeaa.¹²¹ Euroopan komissio ohjeistaa, että vaikka muu ratkaisu ei poistaisi, vaan vain lieventäisi ongelmaa, tulisi sitä käyttää ennen poikkeusluvan myöntämistä ja näin mahdollisesti vähentää poikkeuslupien tarvetta.¹²² Suojeltujen eläinten tappaminen olisi siis hyväksyttävää vasta aivan viimesijaisena keinona.

Julkisasiamies **Saugmandsgaard Øe** piti *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -tapauksen ratkaisuehdotuksessaan muun tyydyttävän ratkaisun käsitettä suhteellisuusperiaatteen ilmauksena kuten oli tehnyt myös julkisasiamies **Kokott** *Komissio v. Suomi* -tapauksessa aiemmin. Jäsenvaltion tulee siis ennen poikkeuksen myöntämistä yksilöidä poikkeukselle laillinen tavoite ja osoittaa poikkeuksen olevan soveltuva ja tarpeellinen tavoitteen saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaatteen

¹¹⁸ Euroopan komissio 2021, s. 66–67.

¹¹⁹ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:85, kohta 47 ja 50, jossa vahvistetaan lintudirektiiviä koskevien aiempien tuomioiden *Ligue pour la protection des oiseaux ym.*, ja *komissio v. Malta* vastavaan linjauksen soveltuvan myös luontodirektiiviin. Asia C-182/02, *Ligue pour la protection des oiseaux ym.*, EU:C:2003:558, 14 kohta ja asia C-557/15, *komissio v. Malta*, EU:C:2018:477, 50 ja 51 kohta.

¹²⁰ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:85, kohta 51.

¹²¹ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:85, kohdat 48 ja 80.

¹²² Euroopan komissio 2021, s. 67.

mukaisesti tavoitteen saavuttamisen mahdollistavista vaihtoehdosta tulee valita vähiten rajoittava toimenpide eikä valittu toimenpide saa aiheuttaa liian suuria haittoja tavoitteeseen nähden. Muu ratkaisu on siten tyydyttävä, jos sen avulla voidaan saavuttaa tavoite yhtä hyvin kuin poikkeuslupan avulla sekä silloin, kun poikkeuslupa aiheuttaa liian suuria haittoja tavoitteeseen nähden, kun taas vaihtoehtoinen ratkaisu olisi oikeasuhtainen.¹²³

Toisaalta nähdäkseni suhteellisuusperiaate antaa mahdollisuuden joustaa myös toiseen suuntaan. Mikäli muu kuin luontodirektiivistä poikkeamista vaativa ratkaisu tavoitteeseen pääsemiseen on olemassa, sen tyydyttävyyttä tulisi myös arvioida suhteellisuusperiaatteen valossa, jolloin huomattavia resursseja tavoitteen saavuttamiseksi vaativa vaihtoehtoinen ratkaisu ei välttämättä olisikaan tyydyttävä ja poikkeuslupa voisi olla oikeasuhtaisempi keino tavoitteen saavuttamiseksi.¹²⁴ Tietenkään suhteellisuusperiaatteen avulla ei voida järjestelmällisesti perustella kaikkea poikkeamista luontodirektiivistä, sillä kuten edellä todettiin, ei vain muun ratkaisun toteuttamisen vaikeus riitä poistamaan sitä keinovalikoimasta, mutta nähdäkseni tilanteissa, joissa vaihtoehtoisen ratkaisun toteuttaminen on periaatteessa mahdollista, mutta käytännössä hyvin vaikeaa, olisi poikkeuslupan myöntäminen sen sijasta perusteltua. Säädetäänhän luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohdassa, että luontodirektiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet, joten tarkoitus ei ole vaatia muun ratkaisun käyttämistä ”hinnalla millä hyvänsä”, vaikka muu ratkaisu onkin ehdottomasti ensisijainen keino poikkeuksiin verrattuna. Tätä tukee myös komission ohjeasiakirjan huomautus, jonka mukaan eri ratkaisuvaihtoehtojen vertailussa voidaan huomioida myös kustannukset, vaikka ne eivät saakaan olla ainoa ratkaiseva tekijä päätöksenteossa.¹²⁵

¹²³ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 8.5.2019, asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:394, kohta 47 ja julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 30.11.2006, asia C-342/05, *komissio v. Suomi*, EU:C:2006:752, kohdat 24–27.

¹²⁴ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 30.11.2006, asia C-342/05, *komissio v. Suomi*, EU:C:2006:752, kohta 27. Julkisasiamies Kokott lausuu, että suhteellisuusperiaatteen mukaisuuden tarkastelussa ratkaisevaa on juuri oikeasuhteisuus.

¹²⁵ Euroopan komissio 2021, s. 67.

Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola -ennakkoratkaisun perusteella annetuissa päätöksissä KHO 2020:27 ja KHO 2020:28 Suomen riistakeskus oli yrittänyt perustella kannanhoidollisia poikkeuslupia Suomen susikannan hoitosuunnitelman avulla, jossa oli esitetty salametsästysongelman ratkaisuksi useita toimenpiteitä, joista yksi oli metsästys. Riistakeskuksen mukaan muuta tyydyttävää ratkaisua ei ollut, koska nämä toimenpiteet olivat toisiaan täydentäviä eivätkä vaihtoehtoisia ja kaikki auttoivat vähentämään suden ja ihmisen välistä konfliktia. KHO katsoi, ettei tämä selvitys kelpaa näytöksi muun tyydyttävän ratkaisun puuttumisesta, varsinkin kun riistakeskuksen lausunnosta ei ilmennyt, oliko muita toimia salametsästyksen ehkäisyksi yritettykään tehdä pyyntialueella, johon poikkeusluvat kohdistuivat. Tämä lopputulos onkin selkeä edellä selostetun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja komission tulkintaohjeen perusteella. Riistakeskuksen olisi tullut arvioida erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja konkreettisemmalla tasolla ja osoittaa, että poikkeusluvat ovat välttämätön ratkaisu joko yksistään tai yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa salametsästyksen vähentämispyrkimyksissä.

Ennen *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisua annetussa vuosikirjapäätöksessä KHO 2014:125 oli kyse ilveksen kannanhoidollisen metsästyksen edellytyksistä. Tapauksessa arvioitiin muun tyydyttävän ratkaisun olemassaoloa. Korkeimman hallinto-oikeuden enemmistö katsoi, ettei ollut muuta tyydyttävää ratkaisua kuin poikkeuslupien myöntäminen ilvesten tappamiseksi tavoitteen eli ilveskannan kasvun hillitsemisen saavuttamiseksi. Perusteluna oli se, ettei Suomessa maa- ja metsätalousministeriön linjauksen mukaisesti siirretä ilveksiä paikasta toiseen, mikä olisi ollut vaihtoehtoinen ratkaisu kannan alueelliseksi rajoittamiseksi. Kannanhoidollisen metsästyksen tapauksessa muulla tyydyttävällä ratkaisulla ei lienekään kovin suurta painoarvoa, mikäli perusteet kannanhoidollisille toimille yleensä ovat riittävät ja lajin suojelutaso on suotuisa.¹²⁶ Muissa edellä käsitellyissä oikeustapauksissa on arvoitu muita vaihtoehtoja kannanhoidollisten poikkeuslupien tavoitteen saavuttamiseksi eli salametsästyksen vähentämiseksi eikä niinkään kannanhoidolliselle metsästykselle yleensä. Epäsuotuisalla suojelutasolla olevien lajien kohdalla tulee metsästyslain 41 a §:n 3 momentin mukaisilla eli kannanhoidollisilla luvilla olla selkeästi

¹²⁶ Kannanhoidollinen metsästyshän on Euroopan komission antaman luontodirektiivin soveltamista koskeva ohjeasiakirjan mukaan mahdollista tiettyjen edellytysten täytyessä, joista yksi olennainen on lajin suojelutason suotuisuus. Euroopan komissio 2007, s. 57–58.

muukin päämäärä kuin kannanhoito, jolloin muun tyydyttävän ratkaisun arviointi on olennaista. Poikkeusluvilla tulee olla tavoite, joka liittyy johonkin poikkeusperusteista ja tämän tavoitteen määrittelyn jälkeen tulee arvioida vaihtoehtoiset ratkaisut tavoitteen saavuttamiseksi kyseessä olevassa yksittäistapauksessa.¹²⁷ Silloin kuin hyväksyttävästi perusteltu tavoite on suotuisalla suojelutasolla olevan lajin kannanhoito tarkoittaen kannan koon hallintaa ja rajoittamista, on sille vaikea esittää muita vaihtoehtoja kuin metsästys.¹²⁸

Linnell on tiivistänyt vaihtoehtoisten ratkaisujen vertailun kahteen kysymykseen: 1) onko vaihtoehto tehokas ja 2) voidaanko vaihtoehtoisella ratkaisulla saavuttaa sama päämäärä, mutta aiheuttaa vähemmän vahinkoa suurpetolajin populaatiolle? Mikäli vastaus molempiin on kyllä, vaihtoehtoinen ratkaisu on tyydyttävä.¹²⁹ Tehokkuus viitanee suhteellisuusperiaatetta ilmentävään vertailuun siitä, voidaanko samaan tavoitteeseen päästä vähintään yhtäläisesti poikkeusluvalla vaihtoehtoisen toimenpiteen avulla. Käytännössä muiden ratkaisujen tehokkuuden arviointi tieteellisellä tarkkuudella voi olla hyvin haasteellista varsinkin silloin, kun tavoitteena on lievittää ns. sosiaalista konfliktia suurpetojen ja ihmisten välillä. Koska konflikti johtuu moninaisista syistä, tarvitaan sen ratkomiseenkin useita erilaisia keinoja, mikä monimutkaistaa vaikutusten arviointia.¹³⁰ Linnellin jälkimmäiseen kysymykseen vastaaminen saattaa olla joissain tilanteissa helppoa, mutta esimerkiksi salametsästyksen vähentämisen pyrkimisen yhteydessä todella tarvittaisiin unionin tuomioistuimen vaatimaa tieteelliseen selvitykseen perustuvaa tietoa eri vaihtoehtojen vaikutuksista. Linnellin kysymykset selkeyttävät erilaisten vaihtoehtojen pohdintaa, mutta eivät täysin sovellu kannan koon hallintaa ja kasvun estämistä tavoittelevan kannanhoidollisen metsästyksen arviointiin, koska se väistämättä aiheuttaa ainakin hetkellisesti vahinkoa lajin populaatiolle.

¹²⁷ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asia C-342/05, *komissio v. Suomi*, EU:C:2006:752, kohta 26.

¹²⁸ Tosin aiemmin käsittelemäni tuoreemman ratkaisun KHO 2022:48 valossa on kyseenalaista, kelpaako pelkkä kannan rajoittaminen kannanhoidollisen metsästyksen tavoitteeksi liiallisen yleisluontoisuutensa vuoksi.

¹²⁹ Linnell ym. 2017, s. 142.

¹³⁰ Linnell ym. 2017, s. 143.

3.2 Suotuisa suojelutaso

3.2.1 Suotuisa suojelutaso luonnon monimuotoisuuden turvaamisen välineenä

Metsästyslain 41 a §:n 1 momentissa on luontodirektiiviä vastaavasti poikkeusluvan myöntämiselle tiukasti suojellun eläinlajin yksilön pyydystämiseksi tai tappamiseksi asetettu vaatimus, ettei poikkeuslupapäätös saa haitata lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä lajin luontaisella levinneisyysalueella.¹³¹ Suotuisan suojelutason säilyttäminen on siten toinen yleinen edellytys kaikille poikkeuslupatyypeille. Suotuisaa suojelutasoa ei ole määritelty metsästyslaissa, mutta se kuuluu luonnonsuojelulain ydinkäsitteisiin. Molempiin lakeihin käsite on tuotu luontodirektiivistä, jossa ei tehdä kansallisen lainsäädäntömme tavoin erottelua riistaeläimiin ja muihin suojeltuihin eläinlajeihin. Näin ollen suotuisan suojelutason käsitteen tulkintaan voidaan hyödyntää myös luonnonsuojelulakia teemaan liittyvine oikeuskäytäntöineen.

Luonnonsuojelulaissa on luonnonsuojelun päämääräksi asetettu kotimaisten luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien suotuisan suojelutason saavuttaminen ja säilyttäminen (LSL 5 §), millä toteutetaan luonnonsuojelulain 1.1 §:n tavoitetta luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisestä¹³² ja perustuslain 20.1 §:n vaatimusta luonnon ja sen monimuotoisuuden turvaamisesta. Kyseinen PL 20.1 § ympäristövastuusäännös ilmentää ihmisten yhteistä vastuuta luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen sekä aktiivisena toimintana että passiivisena ympäristön vahingoittamisen välttämisenä,¹³³ joten se pohjustaa sekä aktiivisia luonnonsuojelutoimia että pidättäytymistä luonnon monimuotoisuutta heikentävästä toiminnasta. Edellä mainittu luonnonsuojelulain 5.1 § on tavoitesäännös, jolla ei ole suoraa sovellettavuutta lainkäytössä, mutta sekä luonnonsuojelulaissa että metsästyslaissa on säännöksiä, joiden perusteella voidaan tehdä toimia suotuisan suojelutason turvaamiseksi yksittäistapauksissa.¹³⁴

¹³¹ Sanamukaisesti luontodirektiivissä on kyse lajin kantojen suojelutasosta, kun metsästyslaissa puhutaan vain lajista.

¹³² HE 79/1996 vp, s. 27.

¹³³ HE 309/1993 vp, s. 66, joka on nykyistä perustuslakia edeltäneeseen hallitusmuotoon tuolloin lisätyn ympäristövastuuta koskevan 14 a §:n perustelu.

¹³⁴ HE 79/1996 vp, s. 27.

Luonnonsuojelulain taustalla olevan luontodirektiivin 2 artiklan mukaan direktiivin tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden säilymisen edistäminen suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa. Direktiivin ohjaamalla toimenpiteillä pyritään varmistamaan yhteisön tärkeinä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisen eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelutason säilyttäminen tai ennalleen saattaminen kuitenkin huomioiden taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä paikalliset erityispiirteet.¹³⁵ Oikeudellisen sääntelyn kohteena pelkkä luonnon monimuotoisuuden suojeleminen ei siis toimi kuin yleisenä tavoitteena ja vaikutuksellisten suojelutoimien toteuttamiseksi tarvitaan tarkempaa terminologiaa ja luonnontieteellisen käsitteistön ja tiedon yhdistämistä juridiikkaan.¹³⁶ Direktiivin tavoiteartiklassa on kuitenkin kytketty yhteen luonnon monimuotoisuuden säilyminen ja eliölajiston suotuisa suojelutaso.¹³⁷

3.2.2 Suotuisa suojelutaso oikeudellisena käsitteenä

Luonnonsuojeluoikeudessa, kuten ympäristöoikeudessa yleisesti, luonnontieteellinen tieto on monesti merkittävässä osassa oikeusnormeja sovellettaessa. Suotuisaa suojelutasoakaan ei voida arvioida puhtaasti oikeudellisesti, vaan tarvitaan luonnontieteellistä tietoa tosiasiaperustaksi suotuisaa suojelutaso koskevan säännöksen soveltamiselle.¹³⁸ Suotuisa suojelutaso on tyypillinen sekä oikeudellinen että luonnontieteellinen käsite, sillä käsitteen tosiallinen sisältö muodostuu luontotyyppien ja eliölajiston luonnontieteellisen asiantuntemuksen avulla arvioitava tilasta, kun taas normatiivinen sisältö koostuu oikeudellisista velvoitteista ja vaikutuksista. Siten suotuisan suojelutason oikeussääntelyn avulla voidaan kontrolloida erilaisia tekijöitä, jotka

¹³⁵ Kyseinen luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohta ei kuitenkaan ole itsenäinen poikkeusperuste, jolla voisi poiketa direktiivin velvoitteista, kuten käy ilmi lintudirektiiviin liittyvässä tapauksessa *komissio v. Belgia*. Tuomioistuimen mukaan artiklan tarkoitus on kuitenkin osoittaa, että direktiivi huomioi toisaalta lintujen suojelun tärkeyden, mutta toisaalta myös mm. yleisen terveyden ja turvallisuuden, talouden, maatalouden ja virkistystyksen vaatimukset. Asia C-247/85, *komissio v. Belgia*, EU:C:1987:339, kohta 8.

¹³⁶ Hollo 2004, s. 174.

¹³⁷ Näin myös Kuusiniemi 2001, s. 161.

¹³⁸ Suvantola 2003, s. 672.

vaikuttavat suojelutasoon luonnontieteellisessä mielessä.¹³⁹ Jotta voidaan oikeudellisesti arvioida, aiheuttaako jokin toimenpide haittaa suotuisalle suojelutasolle, tarvitaan luonnontieteellistä tietoa ensinnäkin lajin suojelutasosta ennen toimenpidettä ja arviointia toimenpiteen vaikutuksesta lajin populaatioon.

Luontodirektiivin ja luonnonsuojelulain määritelmät suotuisalle suojelutasolle ilmentävät edellä kuvattua luonnontieteellisen arvioinnin yhdistymistä oikeusnormiin. Luontodirektiivissä suotuisa suojelutaso on määritelty 1 artiklan i alakohdassa:

"lajin suojelun tasolla" eri tekijöiden yhteisvaikutusta, joka voi vaikuttaa lajin kantojen levinneisyyteen ja lukuisuuteen pitkällä aikavälillä 2 artiklassa tarkoitetulla alueella;

"Suojelun taso" katsotaan "suotuisaksi" kun:

- kyseisen lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että tämä laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana,

ja

- lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienenemään ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa,

ja

- lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö.

Luonnonsuojelulaissa suotuisan suojelutason määritelmä eliölajien osalta on sijoitettu LSL 5.3 §:ään, johon on kirjattu eliölajin suojelutason olevan suotuisa, kun laji pystyy pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisena luontaisissa elinympäristöissään. Luonnonsuojelulaissa suotuisa suojelutaso on siis määritelty suppeammin¹⁴⁰ kuin luontodirektiivissä, mutta lainsäätäjän mukaan

¹³⁹ Kallio 2001, s. 64 ja 69–70.

¹⁴⁰ Suppeammasta muotoilusta huolimatta luonnonsuojelulain säätämiseen liittyvissä valiokuntien lausunnoissa ja oikeuskirjallisuudessa on katsottu myös, että LSL 5.3 § muotoilu on osin direktiiviä tiukempi, koska luonnonsuojelulaissa näytettäisiin viitattavan lajin yksittäisiin esiintymispaikkoihin, kun taas luontodirektiivissä olisi kyse yleisemmin lajien levinneisyysalueista. Ks. esim. PeVL 21/1996 s. 6, YmVM 8/1996 s.

luontodirektiivin suojelemien lajien osalta käsitteen sisältö määrittyy direktiivin mukaan, koska käsitteen sisällön tulee olla yhtenäinen jäsenmaasta riippumatta.¹⁴¹ Tätä vaatisi EU-oikeuskin, sillä direktiivin tavoitteiden saavuttaminen velvoittaa jäsenvaltioita sääntelyn tarkoituksen ja lopputuloksen suhteen¹⁴² ja EU-oikeuden tulkintavaikutuksen¹⁴³ perusteella kansallista lainsäädäntöä tulee tulkita mahdollisimman tarkasti direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti.¹⁴⁴ Luonnonsuojelulain tiiviin ilmaisun perusteluna hallituksen esityksessä todetaan määritelmän olevan hieman lyhennetty ja maamme oloihin sopeutettu,¹⁴⁵ sen enempää selvittämättä, mihin lyhentäminen perustuu ja mitä sopeuttaminen tarkoittaa. Tämän eroavaisuuden syiden pohtimisen sijaan olennaista kuitenkin on, että huolimatta luonnonsuojelulain erilaisesta ilmauksesta tulkitaan käsitettä direktiivin sanamuodosta ja tarkoituksesta käsin.

Luontodirektiivin perusteella suojelun tasoa arvioidaan siis kannan kehittymistä koskevien tietojen avulla. **Reunasen** tulkinnan mukaan suomeksi kannan kehittymistä koskeviksi tiedoiksi käännetty alkuperäinen englanninkielinen termi ”population dynamics data” viittaa nimenomaan tieteelliseen tietoon tai aineistoon,¹⁴⁶ mikä vaikuttaa perustellulta myös ratkaisun *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* valossa, sillä siinä unionin tuomioistuin alleviivasi tieteellisen tiedon merkitystä

4, 16 ja 40 ja Tolvanen 1998 s. 132. Kallio sen sijaan argumentoi luontodirektiivissäkin olevan kyse lajin populaatioiden elinympäristöistä, joista lajin koko levinneisyysalue muodostuu. Kallio 2001 s. 75–76.

¹⁴¹ HE 309/1993 vp, s. 28. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin päädytty siihen, että suotuisaa suojelutasoa pitäisi tulkita samoin sekä luontodirektiivin että kansallisesti suojeltujen lajien osalta. Esimerkiksi luontotyypin suojelutason suotuisuuteen liittyy erottamattomasti luontotyyppille ominaisten eliölajien suojelutaso ja olisi varsin epäloogista arvioida näitä lajeja eri kriteerein suojelupäätöksen lähtökohdista riippuen. Ks. Kokko 2017, s. 111 ja Kallio 2001, s. 68–69.

¹⁴² SEUT 288(3).

¹⁴³ Voitaisiin myös argumentoida, että suotuisan suojelutason tulkinta direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaan johtuisi EU-oikeuden etusijaperiaatteesta, mutta tämän periaatteen katsotaan aktualisoituvan, jos kansallinen oikeusjärjestys on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa ja tässä on kyse varsinaisen ristiriidan sijaan suppeammasta muotoilusta. Ks. Euroopan unioni, EU:n oikeuden ensisijaisuus, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aprimacy_of_eu_law&qid=1632393178869.

¹⁴⁴ Tämä käytäntö on vahvistettu Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä mm. asiassa C-106/89 Marleasing, EU:C:1990:395, kohta 8.

¹⁴⁵ HE 79/996 vp, s. 28.

¹⁴⁶ Reunanen 2006, s. 49.

arvioitaessa poikkeuslupien merkitystä lajin suojelutasolle.¹⁴⁷ Kun poikkeusten vaikutus suotuisaan suojelutasoon tulee selvittää parhaan saatavilla olevan tieteellisen tiedon perusteella, on johdonmukaista olettaa, että myös suotuisa suojelutaso tulee arvioida samoin edellytyksin. Kannalla taas viitataan oikeastaan populaatioon eli saman lajin samalla maantieteellisellä alueella eläviin yksilöihin, joilla on mahdollisuus lisääntyä keskenään.¹⁴⁸ Hamstereita koskevassa tuomiossa *komissio v. Ranska* unionin tuomioistuin on viitannut populaatiokohtaiseen arviointiin huomauttaessaan, ettei yksikään hamsterikanta Alsacen alueella täytä elinkelpoisen kannan kriteereitä.¹⁴⁹ Näin suojelutasoa tulisi seurata ensisijaisesti populaatioiden avulla eli alueellisesti eikä yksittäisten esiintymispaikkojen tai toisaalta lajin koko kannan tasolla.¹⁵⁰ Kolmesta luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan ehdosta, joilla suojelutason suotuisuutta arvioidaan, ensimmäinen eli juuri kannan kehittymiseen liittyvä kohta lienee suurpetojen osalta merkittävämpi kuin kaksi muuta levinneisyysaluetta ja elinympäristöjä koskevaa kriteeriä. Suurpetolajien kantojen kasvamista eniten uhkaava tekijä on konflikti ihmisen kanssa sopivien elinympäristöjen puutteen tai häviämisen sijaan. Kahta jälkimmäistä levinneisyyttä ja elinympäristöjä koskevaa kriteeriä koskien on tosin todettava, että myös suurpetojen elinympäristöt pirstoutuvat asutuksen ja tieverkoston laajenemisen myötä, mikä taas on omiaan lisäämään konflikteja ihmisten kanssa ja sitä kautta vaikeuttamaan suojelutavoitteiden saavuttamista.¹⁵¹

Luonnonvarakeskus on tuottanut biologisten ja ekologisten tekijöiden perusteella laskelmia lukumääräisen viitearvon määrittämiseksi susikannan suotuisalle suojelutasolle.¹⁵² *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisussa Euroopan unionin tuomioistuin on lausunut suotuisan suojelutason liittyen seuraavasti: "Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla myönnetyn poikkeuksen

¹⁴⁷ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, esim. kohta 45.

¹⁴⁸ Euroopan komissio 2021, s. 69.

¹⁴⁹ Asia C-383/09, *komissio v. Ranska*, EU:C:2011:369, kohta 24.

¹⁵⁰ Kallio 2001, s. 77.

¹⁵¹ Borgström 2011, s. 45.

¹⁵² Luonnonvarakeskus, Luke on kehittänyt työkaluja susikannan suotuisan suojelutason viitearvojen määrittelyyn, <https://www.luke.fi/fi/uutiset/luke-on-kehittanyt-tyokaluja-susikannan-suotuisan-suojelutason-viitearvojen-maarittelyyn>.

on siis perustuttava kriteereihin, jotka on määritelty siten, että kyseisen lajin populaation kehittyminen ja vakaus elinympäristössään pystytään turvaamaan pitkällä aikavälillä.”¹⁵³ Näyttäisi siis, että unionin tuomioistuimen mukaan suotuisan suojelutason käsite merkitsee ensisijaisesti lajin kannan suotuisaa kehitystä ja pysyvyyttä pelkän yksilömäärän laskemisen sijaan. Sanamuodon mukaisesti tulkiten suojelutaso tarkoittaisikin suojelutoimien muodostamaa kokonaisuutta, jonka mittaaminen on vaikeampaa kuin lajin kannan koon selvittäminen, joka sekin on toki olennainen työkalu suojelutason suotuisuuden arvioinnissa. Kallio tukee tätä tulkintaa pitämällä suotuisaa suojelutasoa mittarina suojelullisten toimien riittävydestä eikä yksittäisen kohteen eli tässä tapauksessa lajin kannan tilan arviointivälineenä. Toisaalta Kallion mielestä suotuisa suojelutaso ei sovellu ollenkaan yksittäistapaukselliseen soveltamiseen, vaan sen tulisi olla alatavoitteilla tarkennettu yleinen luonnonsuojelun päämäärä ja väline onnistumisen arvioinnille.¹⁵⁴

Jäsenvaltioiden kuuden vuoden välein Euroopan komissiolle tuottamaan luontodirektiivin toimenpanoraporttiin kootaan tietoa kannan koon ja sen kehityssuunnan lisäksi levinneisyysalueesta, elinympäristöjen laadusta ja ennustetta tulevaisuudesta,¹⁵⁵ mutta esimerkiksi susikannan hoitosuunnitelmassa ei ole esitetty tarkempia mittareita suojelutasosta kuin laskelma pienimmän elinvoimaisen kannan lukumäärällisestä koosta, joka mainitaan välitavoitteeksi matkalla suotuisaan suojelutasoon.¹⁵⁶ Euroopan suurpetohankkeen ohjeasiakirjassa on esitetty kahdeksankohtainen lista, jonka jokaisen kohdan toteutuessa suurpetolajin suojelutaso on suotuisa. Lukumäärään liittyviä kohtia on kaksi, joista ensimmäisessä vaaditaan kannan koon olevan sama tai suurempi kuin luontodirektiivin voimaantullessa ja toisessa on kyse viitteellisestä suotuisasta kannan koosta, jota arvioidaan lajien punaisen kirjan¹⁵⁷ avulla. Viitteellisen suotuisan kannan

¹⁵³ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 57.

¹⁵⁴ Kallio 2001, s. 113 ja 193.

¹⁵⁵ Suomen ympäristökeskus, Luontodirektiivin lajiraportit, <https://www.ymparisto.fi/luontodirektiivinlajiraportit>.

¹⁵⁶ Maa- ja metsätalousministeriö 2019, s. 14–15.

¹⁵⁷ Hyvärinen ym. 2019. Lajien punainen kirja on kooste Suomessa luonnonvaraisina ja luontaisella levinneisyysalueellaan esiintyvien eliölaajien uhanalaisuusarvioinneista. Uhanalaisuusarviointit perustuvat Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton luokitukseen, kriteereihin ja niiden soveltamisohjeisiin.

koon huomiointi perustuu työryhmän omaan suositukseen.¹⁵⁸ Bernin sopimukseen liittyvän päätöslauselman mukaan kannan tilan arvioinnin tulisi perustua ajantasaiseen tietoon populaation tilasta, joka koostuu sen koosta, levinneisyydestä, elinympäristön tilasta ja tulevaisuuden näkymistä.¹⁵⁹ Euroopan komission mukaan riski merkittävistä kielteisistä vaikutuksista paikallisen kannan suojelulle määrällisesti tai laadullisesti muodostaa esteen poikkeusluvan myöntämiselle.¹⁶⁰ Edellä esitetty tukee tulkintaa, jonka mukaan suotuisaa suojelutasoa ei voida arvioida ainoastaan lajin yksilöiden lukumäärään perustuen. Vaikka Euroopan komission ohjedokumentit esittävät varsin perusteellisen ja monimutkaisinkin kriteeristön suojelutason arvioinnille, on esitetty kritiikkiä, ettei niidenkään mukaisessa suojelutason arvioinnissa oteta huomioon populaatioiden geneettistä monimuotoisuutta, joka on merkittävä tekijä lajin pitkäaikaisen selviytymisen kannalta.¹⁶¹

Luonnonsuojelulain 5 §:n perusteluiden mukaan Suomessa uhanalaisten lajien suotuisan suojelutason saavuttaminen ja säilyttäminen tulisi turvata.¹⁶² Oikeuskirjallisuudessa on vastaavasti katsottu, että uhanalaisen lajin suojelutaso ei lähtökohtaisesti voi olla suotuisa.¹⁶³ **Suvantola** on arvellut, että käytännössä lajien suojelutasoa arvioidaan pääasiassa tuoreimman uhanalaisuusarvioinnin avulla, mikä saattaa hyvin pitää paikkansa, sillä suojelutoimien kokonaisuuden arviointi lienee monimutkaista eikä luultavasti yleensä muuta lopputulosta, sillä lajin uhanalaisuus indikoi vahvasti suojelutoimien riittämättömyyttä.¹⁶⁴ Uhanalaiseksi luokitteleminen toimii samalla suotuisan suojelutason kääntöpuolena osoittamalla lajit, joiden suojelutasoa ei ainakaan

¹⁵⁸ Linnell ym., 2008, s. 22. Ohjeasiakirja on koottu Euroopan komission toimeksiannosta ja se edustaa komission mukaan parhaita käytäntöjä suurpetojen kannanhoidossa. Ohjeasiakirja ei ole oikeudellisesti sitova, mutta komissio pitää sitä vertailukohtana valvoessaan, ovatko jäsenvaltiot noudattaneet luontodirektiivin mukaisia velvollisuuksiaan. European Commission 2008, s. 1–2.

¹⁵⁹ Standing Committee of the Bern Convention 2014, s. 5.

¹⁶⁰ Euroopan komissio 2021, s. 62.

¹⁶¹ Borgström 2011, s. 43.

¹⁶² HE 79/1996 vp, s. 27.

¹⁶³ Ks. esim. Kallio 2001, s. 99–100, Borgström 2011, s. 46 ja Reunanen 2006, s. 51.

¹⁶⁴ Suvantola 2003, s. 678–679.

voida pitää suotuisana.¹⁶⁵ Suotuisa suojelutaso ei kuitenkaan pelkisty lajin uhanalaisuusarvioinnissa määritettyyn statukseen, vaan suojelutason yltämiseksi suotuisaksi vaaditaan edellä kuvastusti laajempaa tarkastelua suojelutoimien kokonaisuudesta.

Oikeudellisena käsitteenä suotuisan suojelutason sisällön tarkka ja tyhjentävä määrittely ei näytä olevan mahdollista, sillä se koostuu monimutkaisista ja vaihtelevista ekologisista tekijöistä.¹⁶⁶ Eri eläin- ja kasvilajien kohdalla suojelutasoon vaikuttavat tekijät ovat myös hyvin erilaisia, joten käsitteen sisältö vaihtelee ja suojelutason suotuisuus on parhaimmillaankin vain arvio. Euroopan suurpetohankkeen ohjeasiakirjan lista on kuitenkin varsin perusteellinen kooste luontodirektiivistä ja komission ohjedokumentista kootuista tiedoista sekä työryhmän omista suosituksista, joten sen käyttäminen suotuisan suojelutason arviointivälineenä olisi tarkoituksenmukaista. Tällaisen ekologisen arvioinnin tuloksia voidaan taas käyttää välineenä arvioitaessa suojelutoimien riittävyttä oikeudellisesti.¹⁶⁷

3.2.3 Haitattomuus lajin suotuisan suojelutason säilyttämiselle

Metsästyslain 41 a § 1 momentin mukaan poikkeuslupapäätös ei saa haitata lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä lajin luontaisella elinalueella. Muotoilu on lähes identtinen luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan kanssa sillä erotuksella, että luontodirektiivissä puhutaan lajin kannoista ja levinneisyysalueesta. Metsästyslain 41 a §:n esitöissä ei sananvalintaa perustella, vaan todetaan ainoastaan poikkeusluvan edellytysten sääntelyn nousevan metsästysasetuksesta lain tasolle.¹⁶⁸ **Borgströmin** tavoin tulkitsen kansallisen sääntelyn olevan näistä eroista huolimatta luontodirektiiviä vastaava,¹⁶⁹ sillä muotoilu on olennaisilta osiltaan samanlainen ainakin henkilölle, jolla ei ole erityistä biologista asiantuntemusta. Tähän tulokseen vie myös systemaattinen

¹⁶⁵ Uhanalaisuusluokitukset perustuvat kansainvälisen luonnonsuojeluliiton IUCN:n ohjeisiin ja uhanalaisuusarvioinnin tulokset kootaan jo edellä mainittuun lajien punaiseen kirjaan. Ks. lisää uhanalaisuusarvioinnista Hyvärinen ym. 2019, s. 15–17.

¹⁶⁶ Kallio 2001, s. 150.

¹⁶⁷ Kallio 2001, s. 113.

¹⁶⁸ HE 237/2010 vp, s. 46.

¹⁶⁹ Borgström 2011, s. 33–34.

tulkinta¹⁷⁰ luonnonsuojelulain vastaavan säännöksen kanssa, sillä LSL 49 § (2009/1587) 4 momentissa, jossa on kyse poikkeamisesta muiden luontodirektiivin IV liitteen lajien kuin riistaeläinten suojelusta, viitataan poikkeusperusteiden osalta suoraan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaan. Muutoinkin aiemmin esitettyjen EU-oikeudellisten periaatteiden vuoksi metsästyslain 41 a §:ää tulee tulkita vähintään sopusoinnussa ja käytännössä yhdenmukaisesti luontodirektiivin kanssa ainakin luontodirektiivin tiukkaa suojelua vaativien lajien osalta.

Sanamuodon mukaan kyse on siis suotuisan suojelutason *säilyttämisestä*, mikä viittaisi siihen, että lajin suojelutason tulisi olla suotuisa, jotta mitään 16 artiklan mukaisista poikkeusluvista voidaan myöntää. Kuitenkin *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -tapauksessa tuomioistuin on vahvistanut aiemman kantansa siitä, että lajin suojelun tason suotuisuus ei ole ehdoton edellytys poikkeuslupien hyväksymiselle, vaan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaisia lupia voidaan poikkeuksellisesti myöntää epäsuotuisalla suojelutasolla olevien lajien yksilöiden tappamiseen, kun on ”asianmukaisesti osoitettu, ettei niillä entisestään huononnetta kyseisen lajin kantojen epäsuotuisaa suojelun tasoa tai estetä kyseisten kantojen suotuisan suojelun tason ennalleen saattamista”. Tällä tarkoitetaan siis niin vähäisen yksilömäärän tappamista, ettei sillä ole vaikutusta eläinlajin populaatiolle kokonaisuutena. Tuomioistuin huomauttaa, että poikkeuslupa-arvioinnissa ennalta varautumisen periaate on huomioitava eli parhaiden käytettävissä olevien tieteellisten tietojen perusteella pitää saada varmuus poikkeuslupan vaikutuksesta suojelutasoon ennen kuin poikkeuslupa voidaan myöntää eikä vaikutus siis saa olla negatiivinen. Mikäli tieteelliset tiedot eivät riitä antamaan varmuutta suojelusta poikkeamisen vaikutuksesta lajin kantojen suojelutasoon, poikkeusta ei tule hyväksyä tai toimeenpanna.¹⁷¹ Siten unionin tuomioistuin sallii myös epäsuotuisalla suojelutasolla olevien lajien metsästyksen, mutta nostaa riman soveltaa myöntämäänsä poikkeusmahdollisuudesta varsin korkealle.

¹⁷⁰ Ks. esim. Määttä 2012, s. 11.

¹⁷¹ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohdat 66, 68 ja 69. Tuomioistuin teki saman linjauksen jo tuomiossaan asiassa C-342/05, *komissio v. Suomi*, EU:C:2007:341, kohta 29. Luontodirektiivin 12 artiklaa käsitellyt asiantuntijaryhmä on vastaavasti katsonut suojeltavan lajin lisääntymis- ja levähdyspaikkojen säilyttämisvaatimuksesta poikkeamisen olevan mahdollista myös epäsuotuisalla suojelutasolla olevien lajien kohdalla, jos poikkeuksen jälkeen suojelutaso pysyy vähintään samana. Näin Suvantola 2005, s. 59 (asiantuntijaryhmän raportti julkaisematon).

Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola -ennakkoratkaisun johdosta annetussa vuosikirjapäätöksessä KHO 2020:28 riittäväksi näytöksi poikkeusten neutraalista vaikutuksesta susikannan suojelutason ei hyväksytty riistakeskuksen esitystä Suomen susimäärän lukumäärän kasvusta edellisen kolmen vuoden aikana metsästyksestä huolimatta. Ratkaisussa KHO 2014:125 oli kyse ilveksen metsästyksestä. Ilveskannan oli näytetty olevan suotuisalla suojelutasolla Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen ilveskannan seurantatietojen, Suomen ilveskannan hoitosuunnitelman ja niihin perustuneen Euroopan komissiolle tehdyn kertomuksen avulla. Samoin suotuisan suojelutason säilyttämisen mahdollistavaksi poikkeuslupien määräksi hyväksyttiin riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen laskelma. Edellä esitetystä susiratkaisussa KHO 2020:28 kyseisenlaisia tieteelliseen tietoon perustuvia kanta- ja vaikutusarvioita ei ollut annettu muuten kuin pienimmän elinvoimaisen susikannan osalta, mikä taas ei ole riittävä näyttö suojelutason suotuisuudesta.¹⁷²

Käsitellessään LSL 66.2 § mukaisia poikkeamisedellytyksiä Natura 2000-alueiden luonnonarvojen heikentämiskiellosta **Kallio** esittää, että suojelutason suotuisuutta tulisi käyttää intressipunninnan välineenä, jolloin suojelutason epäsuotuisuus nostaisi luvanmyöntämiskynnystä luonnonarvoja heikentävän hankkeelle.¹⁷³ Kallioon tukeutuen **Borgström** pitää suotuisaa suojelutasoa voimakkuusmittarina, jonka avulla voidaan täsmentää poikkeusperusteiden sisältöä, jolloin poikkeusluvan vaatimukset ovat tiukemmat epäsuotuisalla suojelutasolla olevien lajien kohdalla.¹⁷⁴ Tämä tulkinta on paikkansapitävä myös *komissio v. Suomi* -ratkaisun valossa, sillä siinä tähdennetään poikkeuslupien myöntämisen epäsuotuisalla suojelutasolla olevien lajien yksilöiden tappamisen voivan olla mahdollista vain poikkeuksellisesti.¹⁷⁵ Euroopan komission luontodirektiiviin liittyvässä ohjeasiakirjassa niin ikään lausutaan suojelutason epäsuotuisuuden ja huonon kehityssuunnan pienentävän todennäköisyyttä poikkeusluvan mahdollisuudelle.¹⁷⁶ Siten voitaneen

¹⁷² Suomen susikannan hoitosuunnitelmassa pienin elinvoimainen susikanta on asetettu välitavoitteeksi matkalla kohti susikannan suotuisaa suojelutasoa. Maa- ja metsätalousministeriö 2019a, s. 14.

¹⁷³ Kallio 2001, s. 189–190. Suotuisaa suojelutasoa ei ole mainittu poikkeuspykälässä LSL 66 §, mutta Kallion mukaan suotuisan suojelutason käsitteellä voi olla merkitystä verrattaessa hankkeen yhteiskunnallisia hyötyjä eli yleistä etua ja Natura 2000-luonnonarvoja.

¹⁷⁴ Borgström 2011, s. 46.

¹⁷⁵ Asia C-342/05, *komissio v. Suomi*, EU:C:2007:341, kohta 29.

¹⁷⁶ Euroopan komissio 2021, s. 71.

sanoa suojelutason vahvuuden vaikuttavan poikkeuslupien muiden perusteiden arviointiin. Mitä heikompi suojelutaso on, sitä tiukemmat muut vaatimukset poikkeuslupien ja niiden perusteluiden on täytettävä ollakseen hyväksyttäviä. Sitä vastoin, jos suojelutaso on vahvasti suotuisa, näyttää esimerkiksi kannanhoidollinen metsästys olevan mahdollista hieman kevyemmin perustein.¹⁷⁷

3.2.4 Suotuisan suojelutason arviointi alueellisesti

Poikkeuslupaa myönnettäessä tulisi Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan suden osalta kiinnittää huomiota luvan vaikutuksiin paikallisen lauman reviirin tasolla, sillä alueellista arviointia tarvitaan valtion tai levinneisyysalueen mittakaavassa tehtävää arviointia varten.¹⁷⁸ Sama periaate alueellisesta arvioinnista soveltuu myös karhuun ja ilvekseen, vaikkeivat ne olekaan laumaeläimiä. Ratkaisun KHO 2022:48 perusteella yksinelävien suurpetojen kohdalla pienimmän mittakaavan arviointi tehtäisiin lupahakemuksessa tarkoitettulla alueella. Alueellisen arvioinnin tarve perustuu siihen, etteivät yksittäiset poikkeusluvut tuskin koskaan heikennä valtakunnallista suojelutasoa, ennen kuin ääritapauksessa poikkeuslupien kumuloituessa laji olisi häviämässänsä koko levinneisyysalueellaan.¹⁷⁹ Euroopan komissio ohjeistaa, että yksittäistenkin suurpetojen tappamiseksi myönnettyjen poikkeuslupien vaikutusta tulisi arvioida koko lajin luontaisella levinneisyysalueen tasolla lajin ollessa laajalle levinnyt, mutta kannan tiheydeltään harva. Komission mukaan ”huomioon olisi otettava sellaisten lajien yleinen luontainen levinneisyysalue, joilla on rajat ylittäviä kantoja tai jotka vaeltavat EU:n rajojen yli, jos tällainen on mahdollista ja toteutettavissa.”¹⁸⁰ Mikäli oikein tulkitsen komission ohjeasiakirjaa ja EU:n rajoilla tarkoitetaan EU:n ulko-rajoja, on ohjetta vaikea sovittaa yhteen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisussa tuomioistuin nimittäin nimenomaisesti lausui, että EU:n ulkopuolisten ja unionin suojeluelvoitteisiin sitoutumattomien valtioiden alueella olevaa sa-

¹⁷⁷ Trouwborst – Fleurke 2019, s. 256–257.

¹⁷⁸ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 59.

¹⁷⁹ Suvantola – Similä 2011, s. 290.

¹⁸⁰ Euroopan komissio 2021, s. 69.

maan levinneisyysalueeseen kuuluvaa osaa lajin kannasta ei voida huomioida arvioitaessa poikkeuslupan vaikutuksia suojelutasoon.¹⁸¹ Samaan johtopäätökseen voidaan päästä jo luontodirektiivin 2 artiklan 1 kohdan perusteella, sillä siinä asetetaan direktiivin tavoitteeksi luonnon monimuotoisuuden suojelu jäsenvaltioiden Euroopassa sijaitsevalla alueella, jolla unionin perustamis-sopimus on voimassa. Tämä ei luonnollisesti koske Venäjää, jossa sijaitsevasta susikannasta *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisussa oli kyse. Mikäli kolmannen valtion alueella oleva levinneisyysalue huomioitaisiin, tulisi poikkeuslupien myöntämisessä tehdä erittäin tiivistä rajat ylittävää yhteistyötä, koska EU:n puolella rajaa lupia myönnettäessä tulisi olla toisen puolen suojelutilanteesta ja sen muutoksista tarkkaa tieteellistä tietoa, kuten ratkaisussa *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* vaadittiin. Tilanne olisi yhteistyötä tehtäessäkin epävarma, koska samoihin suojelutavoitteisiin sitoutumaton valtio voisi ennalta-arvaamattomasti muuttaa omaa suojelu- ja metsästäyspolitiikkaansa. Toki Suomen tapauksessa yhteyden säilyminen Venäjän puolen populaatioihin on tärkeää esimerkiksi lajin geneettisen monimuotoisuuden kannalta, mikä osaltaan helpottaa Suomen puolella suotuisan suojelutason säilyttämistä ja saavuttamista.¹⁸²

Edellä esitetystä huolimatta vuoden 2019 susikannan hoitosuunnitelmassa hyvin olennaisena toimenpiteenä susikannan suotuisan suojelutason saavuttamiseksi on esitelty yhteyksien varmistaminen Skandinavian ja Luoteis-Venäjän populaatioon.¹⁸³ Unionin tuomioistuimen ratkaisun valossa näistä kahdesta vain Skandinavian eli Ruotsin ja Norjan yhteisen populaation kanssa muodostettu yhteinen kanta voitaisiin hyväksyä, mikäli riittävä yhteys siihen saataisiin varmistettua. Jotta Luoteis-Venäjän kannan lukeminen yhteiseksi Suomen kanssa olisi mahdollista, tulisi Venäjän sitoutua luontodirektiivin noudattamiseen. Myöskään Norja ei ole saattanut kansallisesti voimaan luontodirektiiviä, mutta Norja on allekirjoittanut Bernin sopimuksen, jonka pohjalta

¹⁸¹ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 60.

¹⁸² Geneettisestä monimuotoisuudesta lajin elinvoimaisuuden kannalta lisää, Luonnonvarakeskus, Luke on kehittänyt työkaluja susikannan suotuisan suojelutason viitearvojen määrittelyyn, <https://www.luke.fi/fi/uutiset/luke-on-kehittanyt-tyokaluja-susikannan-suotuisan-suojelutason-viitearvojen-maarittelyyn>.

¹⁸³ Kannanhoitosuunnitelma on laadittu *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisun jälkeen. Skandinavian kanssa yhteisen populaation muodostamista vaikeuttaa se, että Ruotsiin kulkevien susien on läpäistävä poronhoitoalue, jolla susi ei ole yhtä tiukasti suojeltu kuin muualla Suomessa ja jossa ei hyväksytä pysyvää susikantaa. Maa- ja metsätalousministeriö 2019a, s. 15–16, 65.

luontodirektiivi on laadittu ja joka sisältää luontodirektiiviä vastaavat suojeluelvoitteet.¹⁸⁴ Bernin sopimus korostaakin useiden valtioiden yhteistyötä suojelutoimissa ja sen 10 artikla vaatii sopimuspuolia sitoutumaan suojelemaan yli rajojen vaeltavia lajeja, joihin suurpedot lukeutuvat.

Komission EU:n rajojen yli vaeltavia kantoja koskeneen lausunnon tarkoitus jää epäselväksi myös niiltä osin, kun siinä todetaan rajat ylittävän lajin levinneisyysalueen huomioon tapahtuvat niissä puitteissa, kuin se on mahdollista ja toteutettavissa, koska lausuntoa ei tarkenneta mitenkään. Voisiko komission sanoja lainaten ”mahdollista ja toteutettavissa” olla lajin koko levinneisyysalueen huomiointi samanlaisiin suojelutavoitteisiin sitoutuneiden valtioiden osalta eli EU-maiden lisäksi Bernin sopimuksen jäsenmaiden alueella? Komission tiedonannon ohje vaikuttaa pyrkimykseltä tulkita unionin tuomioistuimen ahdasta kantaa EU:n rajojen perusteella määräytyvistä lajien levinneisyysalueista laajentaen ekologisesti ehkä tarkoituksenmukaisempaan luontaisen levinneisyysalueen mukaan määrittävään suuntaan. Tämä voisi olla juuri suurpetojen kannalta perusteltua, sillä niillä on laajat reviirit, ne liikkuvat pitkiäkin matkoja ja niiden populaatiot ovat Euroopassa tyypillisesti rajat ylittäviä.¹⁸⁵ Lajin kannan koon ja siten suojelutason määrittäminen luontaisen levinneisyysalueen perusteella helpottaisi esimerkiksi susikannan suotuisan suojelutason saavuttamista Suomessa, sillä Suomen susikannan hoitosuunnitelman mukaan Suomen rajojen sisällä suotuisan suojelutason mukainen susimäärä olisi sekä taloudellisesti, sosiaalisesti että ekologisesti kestävä.¹⁸⁶ Tällä hetkellä oikeudellisesti perusteltua voisi olla yhteistyö vain Bernin sopimuksen ratifioineiden valtioiden kanssa, sillä ne ovat sitoutuneita luontodirektiiviä vastaaviin suojeluelvoitteisiin, mitä unionin tuomioistuin *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisussa vaati kolmansien valtioiden osalta. Rajat ylittävää levinneisyysaluetta koskien on

¹⁸⁴ Euroopan neuvosto, Chart of signatures and ratifications of Treaty 104, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=104>. Venäjän sijaan on allekirjoittanut biodiversiteettisopimuksen ja sen kansallisessa laissa on kielletty valtakunnalliseen tai alueelliseen punaiseen kirjaan merkittyjen eli uhanalaisten lajien yksilöiden tuhoutumiseen ja lukumäärän vähenemiseen johtava toiminta, mutta kiellon ehdottomuus ja noudattaminen on epäselvää. Ks. Pappila 2005, s. 12 ja 29. Luonto-Liiton mukaan esimerkiksi susi ei ole Venäjällä suojeltu laji. www.luontoliitto.fi/susiryhma/susitietoa/sudet-maailmalla

¹⁸⁵ Linnell ym. 2008, s. 26.

¹⁸⁶ Maa- ja metsätalousministeriö 2019a, s. 16.

pantava merkille, kuten **Trouwborst** ja **Fleurke** huomauttavat, ettei unionin tuomioistuimen hyväksyvää suhtautumista useamman valtion jakamaan yhteiseen kantaan voida tulkita siten, että jokin valtio voisi rajoittaa oman alueensa eläinkannan hyvin pieneksi sillä perusteella, että rajan toisella puolella populaatio on vahva.¹⁸⁷

Komission ohjeasiakirjassa tähdennetään myös liitteen IV lajien asianmukaisen suojelujärjestelmän vaativan toimiakseen johdonmukaisia ja koordinoituja yhteisiä toimenpiteitä, joita tulisi soveltaa myös naapurijäsenvaltioiden väliseen yhteistoiminnan, jos suojellun lajin kanta jakautuu näiden valtioiden alueille.¹⁸⁸ Yhteisen kannan jakavien jäsenvaltioiden tulisi myös sopia yhteisesti poikkeuslupien kestävästä enimmäismäärästä.¹⁸⁹ Mikäli suotuista suojelutaso määritellään valtioiden rajat ylittävällä tasolla, tulee myös poikkeuslupien valvonnan tapahtua samalla alueella, jotta niiden vaikutuksia lajin suojelutasoon voidaan seurata.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Trouwborst – Fleurke 2019, s. 252.

¹⁸⁸ Euroopan komissio 2021, s. 12.

¹⁸⁹ Euroopan komissio 2021, s. 62.

¹⁹⁰ Euroopan komissio 2021, s. 70.

4 Erityiset edellytykset

4.1 Tarkoin valvotuissa oloissa

Metsästyslain 41 a §:n 3 momentin ja vastaavasti luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan perusteella suden, karhun ja ilveksen pyydystämisen tulee tapahtua tarkoin valvotuissa oloissa. Komission tulkintaohjeessa selostetaan, että kyseisille poikkeuksille tulee siis olla selkeä toimivaltaisen kansallisen viranomaisen myöntämä lupa, jonka noudattamista ja vaikutuksia seurataan.¹⁹¹ Unionin tuomioistuimen mukaan kansallisella lainsäädännöllä pitää varmistaa, että toimivaltainen viranomainen valvoo koko poikkeuslupaprosessia asianmukaisesti aina ennakkollisesta luontodirektiivin vaatimusten noudattamisesta jälkikäteiseen poikkeusluvan vaikutusten seurantaan asti. Tarkoituksena on erityisesti taata metsästyksen tapahtuminen valikoiden ja rajoitetusti.¹⁹² Tarkoin valvotut olot näyttäisivät viittaavaan siis valvontaan ennen luvan myöntämistä, luvan käytön aikana sekä sen jälkeen.

Tarkoin valvottujen olojen etukäteisvalvontaan kuuluu ensinnäkin poikkeuslupahakemusten mukaisten poikkeusperusteiden käsillä olon tarkka selvittäminen.¹⁹³ Lisäksi on mahdollista suorittaa muutakin ennakkovalvontaa esimerkiksi lupamäärien kiintiöiden avulla. Ratkaisussa *komissio v. Suomi* arvioitiin muun ohella Suomen käytäntöä, jossa maa- ja metsätalousministeriö määritteli ennen metsästyskauden alkua enimmäismäärän poikkeusluville, joita alueelliset viranomaiset voivat myöntää. Enimmäismäärää perustui siihen, kuinka monta lajin yksilöä alueelta voidaan poistaa kyseistä lajia vaarantamatta. Unionin tuomioistuin hyväksyi käytännön, sillä valtakunnallisen viranomaisen määrittelemän lupakiintiön avulla voidaan pitää huolta, ettei lupien kokonaismäärä heikennä lajin suojelutasoa.¹⁹⁴ Poikkeuslupakiintiö toimii samalla myös ennakkovalvontamenettelynä.¹⁹⁵

¹⁹¹ Euroopan komissio 2021, s. 63.

¹⁹² Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 74.

¹⁹³ Trouwborst – Fleurke 2019, s. 270.

¹⁹⁴ Asia C-342/05, *Komissio v. Suomi*, kohta 45.

¹⁹⁵ Borgström 2008a, s. 143.

Ennakovalvonnan osalta voidaan siis muodostaa käsitys siitä, millaista valvonnan tulisi olla, mutta luvan myöntämisen jälkeisen valvonnan osalta on linjattu lähinnä sitä, millainen valvonta ei ole riittävän tarkkaa. Lintudirektiivin luontodirektiiviä vastaavassa poikkeuslupaperusteessa¹⁹⁶ tarkoitettujen tiukasti valvottujen olojen ei katsottu täyttyvän unionin tuomioistuimen ratkaisussa *komissio v. Malta*. Tuomioistuin piti epävarmana järjestelyä, jossa metsästyslupan haltijat itse ilmoittivat vapaaehtoisesti saaliikseen saaman peippomäärän ja katsoi riittämättömiksi 23 prosenttiin pyydystäjistä kohdistuneet poliisin suorittamat satunnaistarkastukset. Lisäksi tuomioistuin kiinnitti huomiota BirdLife Maltan tutkimukseen, jonka mukaan peippoja oli metsästetty vastoin pyydystyssääntöjä ja todennäköisesti kokonaispyydystysrajoitusta enemmän.¹⁹⁷ Peipon kaltaiset runsaslukuiset pikkulintulajit toki eroavat petoeläimistä merkittävästi sallitun metsästysmäärän osalta,¹⁹⁸ mutta voisi ajatella, että suurpetoja koskevien poikkeuslupien pieni määrä mahdollistaisi niiden valvonnan massalupia tehokkaammin tai vähintään yhtä tehokkaasti, vaikka metsästys on luonteeltaan varsin hankalasti viranomaisen valvottavissa tapahtumahetkellään.

Pelkkää yleistä jälkikäteistä valvontaa lupaehtojen noudattamisesta ei voida pitää tarkoin valvottuina oloina, totesi korkein hallinto-oikeus ratkaisuisaan KHO 2020:27 ja KHO 2020:28. Tapauksissa lupaehtojen toteutumista oli arvioitu vasta, kun kaikki poikkeusluvan ja lähialueiden lupien sallimat yksilöt oli jo mahdollisesti tapettu ja valvonta perustui metsästäjien omiin ilmoituksiin. Suomen riistakeskuksen mukaan metsästyksen tuloksista poliisille ja riistakeskukselle tehdyt ilmoitukset varmistivat metsästyksen tapahtuneen tarkoin valvotuissa oloissa. Jälkikäteistä valvontaa pidettiin myös siksi riistakeskuksen mielestä riittävänä, koska valvonnan tulokset voitaisiin huomioida tulevassa päätöksenteossa. KHO ei pitänyt tätä riittävänä valvontana tarkentamatta

¹⁹⁶ Lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohta: Jäsenvaltiot voivat, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole, poiketa 5–8 artiklasta seuraavin perustein salliakseen tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystämisen, hallussa pitämisen tai muuten asiallisen hyötykäytön.

¹⁹⁷ Asia C-557/15, *Komissio v. Malta*, EU:C:2018:477, kohdat 93–97.

¹⁹⁸ Tässä tapauksessa poikkeuslupien kokonaismäärä vuositasolla oli 26 850 yksilöä.

kuitenkaan, oliko jälkikäteisen valvonnan laadussa ongelmia vai oliko kyse muunlaisen valvonnan puutteesta. Unionin tuomioistuimen mukaan kansallisten viranomaisten on seurattava poikkeuslupapäätöksiä vaikutuksia jälkikäteen ja seurannan tulee tapahtua ”tehokkaasti ja asianmukaisessa ajassa”.¹⁹⁹ Ratkaisun *WWF Italia* perusteella valvontaa tulisi suorittaa jo metsästyskauden aikana, jotta lupaehtojen rikkomiseen tai suojelusäännösten toteutumista uhkaaviin tilanteisiin voidaan puuttua ajoissa.²⁰⁰ Tapauksessa oli kyse lintudirektiivin mukaisesta vaatimuksesta poikkeusluvilla pyydettyjen lintujen ”pienistä määristä”, mutta ratkaisua voitaneen soveltaa myös luontodirektiivin alaisiin lajeihin säännöksen vastaavien vaatimusten vuoksi. Jos esimerkiksi vuoden 2016 suden metsästyksen kohdistumisesta huomattavissa määrin lupaehtojen vastaisesti alfayksilöihin olisi saatu tietoa jo metsästyksen aikana, olisiko mahdollisesti voitu lupien kokonaismäärää karsimalla vähentää lajin suojelutavoitteille sekä tuleville metsästyspyrkimyksille tapahtunutta vahinkoa?²⁰¹ Selvää on kuitenkin, että oikeuskäytäntö vaatii seuraamaan poikkeuslupien käyttöä mahdollisimman tarkasti ja viivytyksettä.

Tarkkaan valvottujen olojen vajavaisuuden lisäksi KHO katsoi ratkaisuissa KHO 2020:27 ja KHO 2020:28, etteivät käsittelyssä olleiden poikkeuslupien ehdot pyynnin alueellisesta, ajallisesta ja määrällisestä rajoittamisesta sekä metsästyksen järjestämisestä täyttäneet myöskään vaatimusta metsästyksen valikoivuudesta ja rajoittuvuudesta. Korkein hallinto-oikeus ei perustellut, miksi ja miltä osin lupaehdot eivät täyttäneet vaatimuksia, mutta yhtenä syynä voisi olla se, että lupaehdot olivat melko väljät. Velvoittamisen sijaan niissä suositeltiin kohdistamaan pyynti nuoriin tai haittaa aiheuttaviin susiyksilöihin ja välttämään alfayksilön tai pannoitetun yksilön tappamista. *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisussa pelkkiä suosituksia pyynnin kohdistamisesta pidettiin riittämättöminä varmistamaan pyynnin kohdistaminen haluttuihin yksilöihin.²⁰² Myös

¹⁹⁹ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 74.

²⁰⁰ Asia C-60/05, *WWF Italia*, EU:C:2006:378, kohdat 44–46.

²⁰¹ Nykyisen metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista annettu valtioneuvoston asetuksen (542/2013) 7 § vaatii tekemään ilmoituksen pyynnin tuloksesta Suomen riistakeskukselle ja poliisille pyydystämisestä seuraavana arkipäivänä ja riistakeskus taas toimittaa saalistiedot kuukausittain maa- ja metsätalousministeriölle. Arviointi, jossa selvisi metsästyksen kohdistuminen ei-toivotusti alfayksilöihin, valmistui kuitenkin vasta yli puolen vuoden kuluttua metsästyksen päättymisestä. Ks. <https://mmm.fi/-/susien-kannanhoidollisen-metsastuksen-arviointi-valmistunut-metsastys-jatkuu-muutoksin>.

²⁰² Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 77.

pyyntiin osallistuvien kokemustasoa koskien annettiin vain suosituksia. KHO on ratkaisuihin esittänyt, että kannanhoidollisten poikkeuslupien mukaisen pyynnin kohdentamisen ja rajaamisen sekä lupaehtojen noudattamisen valvonnan voisi edellyttää olevan tarkempaa ja huolellisempaa kuin muiden metsästyslain 41 a §:n mukaisten eli vahinkoperusteisten poikkeuslupien, koska ehto tarkoin valvotuista oloista on liitetty nimenomaan kannanhoidollisiin lupiin. Tällä hetkellä kaikkien metsästyslain 41 a §:ään perustuvien poikkeuslupien valvonta tapahtuu lupahakemuksen arvioinnin ja hyväksymisen jälkeen metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista annetun valtioneuvoston asetuksen (542/2013) 7 §:n säätelyn saaliin ilmoittamisvelvollisuuden avulla sekä metsästyslain 88 §:n mukaisella metsästyslain noudattamisen yleisvalvonnalla.

Lupaehtojen rikkominen on metsästyslain 74 § (1422/2011) 1 momentin 7 kohdan nojalla rangaistavaa metsästysrikkomuksena, mutta mikäli lupaehdot ovat kovin väljät ja suosituksenomaiset, ei kyseisellä sanktioinnilla ole käytännön merkitystä. Yleisesti metsästäystä koskevan toiminnan valvonnan vaikeuden vuoksi varsin korkea tosiseikkoihin ja säännöksiin kohdistuva selonottovelvollisuus,²⁰³ joten keskimääräistä enemmän asiantuntemusta esimerkiksi lajin yksilötyyppien tunnistuksessa vaativat lupaehdot eivät liene kohtuuttomia. **Borgström** arvioi, että lupaehtojen rikkomisen rangaistavuus tukee osaltaan pyynnin tapahtumista tarkoin valvotuissa oloissa, sillä rangaistusvastuun uhka edesauttaa metsästyksen toteuttamista huolellisesti ja tarvittaessa asiantuntijatahoja apuna käyttäen.²⁰⁴

4.2 Valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden ottaminen

Metsästyslain 41 a §:n 3 momentissa säädetään tiettyjen yksilöiden pyydystämisestä tai tappamisesta valikoiden ja rajoitetusti, mikä on lähes täsmälleen sama muotoilu kuin luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdalla sillä erotuksella, että luontodirektiivissä terminä käytetään otta-

²⁰³ Hepola 1991, s. 56–57.

²⁰⁴ Borgström 2008b, s.375 ja 386. Borgströmin kirjoituksen aikaan lupaehtojen rikkominen ei ollut vielä sanktioitua, vaan hän argumentoi siitä, miksi sanktioiminen olisi tarpeen.

mista ja hallussapitoa pyydystämisen tai tappamisen sijaan, ja lisäksi luontodirektiivissä korostetaan ottamisen ja hallussapidon tapahtumista kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa. Tarkoitus on kuitenkin vakiintuneen käsityksen mukaan sama, puhuttiin sitten ottamisesta tai tappamisesta. Euroopan komission mukaan tämä edellytys osoittaa, että tarkoitus on ollut asettaa merkittäviä rajoituksia poikkeusluvan käytölle.²⁰⁵

Unionin tuomioistuin on lausunut, että valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden ottaminen viittaa poikkeusluvan kohdistamiseen mahdollisimman tarkasti, jopa tiettyihin lajin yksilöityihin yksilöihin.²⁰⁶ Vaikka suurpetokannat ovat suhteellisen pieniä ja tiettyjen yksilöiden osoittaminen olisi teoriassa mahdollista, olisi näiden erottaminen käytännön metsästystilanteessa kuitenkin pääsääntöisesti hyvin haastavaa.²⁰⁷ Yleensä kohteena lienevät lajin tietynlaiset yksilöt, jolloin määritettyihin kriteereihin sopimattomat yksilöt eivät kuulu luvan piiriin. Komissio onkin pehmentänyt unionin tuomioistuimen lausuntoa toteamalla, että tietyillä yksilöillä voidaan tarkoittaa luvan kohdistamista jopa vain yhteen lajin sukupuoleen ja ikäluokkaan kuten aikuisiin koiraisiin. Näin lupa voidaan kohdistaa esimerkiksi sukupuolen, ikäryhmän tai paikan ja ajan avulla. Valikoivuus tulee myös kyetä osoittamaan sopivan ja luotettavan menetelmän avulla, mitä ei kuitenkaan kuvailta tarkemmin.²⁰⁸

Valikoivuudella tarkoitetaan komission mukaan myös luontodirektiivin 15 artiklan a alakohdassa säädetyn kiellon noudattamista kannanhoidollisia poikkeuslupia toteutettaessa. 15 artiklan mukaan luontodirektiivin liitteen IV a lajien luonnosta ottamiseen, pyydystämiseen tai tappamiseen poikkeusten nojalla ei saa käyttää liitteen VI a kohdassa lueteltuja valikoimattomia pyydystämis-

²⁰⁵ Euroopan komissio 2021, s. 63.

²⁰⁶ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 73.

²⁰⁷ Vuoden 2016 suden kannanhoidollisessa metsästyksessä tapettiin huomattava määrä alfayksilöitä eli lisääntyviä yksilöitä, vaikka metsästyksen ei pitänyt kohdistua niihin, mikä kertonee osaltaan vaikeudesta erottaa lajin yksilöitä toisistaan. Maa- ja metsätalousministeriö, Susien kannanhoidollisen metsästyksen arviointi valmistunut – Metsästys jatkuu muutoksin, <https://mmm.fi/-/susien-kannanhoidollisen-metsastysten-arviointi-valmistunut-metsastys-jatkuu-muutoksin>.

²⁰⁸ Euroopan komissio 2021, s. 63.

ja tappamiskeinoja.²⁰⁹ Vaikuttaa tarpeettomalta yhdistää valikoivuuteen edellä mainitut valikoivat pyydystämiskeinot, sillä valikoimattomien keinojen käyttö kaikkien 16 artiklan 1 kohdan poikkeuslupien mukaisessa metsästyksessä on suoraan 15 artiklan nojalla kiellettyä eikä sitä siten olisi tarvinnut mainita erikseen yhden poikkeusperusteen kohdalla. Kielletyt pyyntivälineet ja pyyntimenetelmät on vastaavasti lueteltu metsästyslain 33 §:ssä (583/2015).

Luontodirektiivin mukaan poikkeuslupien käytön tulee tapahtua kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa. Viranomaisen tulee siis vahvistaa määrä, jonka verran lajin yksilöitä voidaan sallia poikkeusluvalla metsästettävän, ja kyseisen määrän tulee perustua tieteelliseen tietoon. Lisäksi tulee huomioida lajin lisääntyminen ja luonnollinen vuotuinen kokonaisuuskuolleisuus.²¹⁰ Euroopan komission asiayhteyteen sopiva täydennys on, että myös muista 16 artiklan mukaisista poikkeuksista ja esimerkiksi onnettomuuksista johtuva kuolleisuus tulee huomioida laskettaessa sopivaa ylärajaa lupien määrälle.²¹¹ Lupien määrä on luonnollisesti määritettävä sellaiseksi, etteivät poikkeusluvut haittaa suotuisan suojelutason saavuttamista tai säilyttämistä, mutta unionin tuomioistuimen mukaan poikkeukset eivät saa aiheuttaa merkittävän kielteisen vaikutuksen vaaraa myöskään paikallisen populaation rakenteelle.²¹² Tämä voidaan ehkäistä kohdistamalla luvat etukäteen eläimiin, joiden poistaminen ei vaaranna populaation tulevaa kehitystä ja määrittämällä lupien määrä kestäväksi alueen populaation kokoon nähden. Tuomioistuin kuitenkin hyväksyy poikkeuslupien aiheuttavan jonkinasteisen vaaran paikallisen populaation rakenteelle, sillä se on asettanut kielteisen vaikutuksen vaaran kynnykseksi merkittävyyden. Kyseisessä *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisussa tuomioistuin on muuten asettanut hyvin tiukkoja vaatimuksia lupaviranomaiselle, mutta näyttää, että tässä lausumassaan tuomioistuin olisi joko huomionnut käytännön vaikeudet poikkeuslupien vaikutusten etukäteisessä arvioinnissa tai tarkoittanut asettaa vain lievän lisärajoituksen poikkeuslupien populaatiokohtaiselle enimmäismäärälle.

²⁰⁹ Euroopan komissio 2021, s. 63.

²¹⁰ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 71.

²¹¹ Euroopan komissio 2021, s. 62.

²¹² Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 72. Tuomioistuin viitanee tällä lisäedellytyksellä tapauksessa käsiteltävänä olleeseen suden kannanhoidolliseen metsästykseseen, joka kohdistui merkittävilta osin alfayksilöihin, joiden poisto heikentää laumojen pysyvyyttä ja voi siten vaikuttaa populaation rakenteeseen negatiivisesti.

Kaiken kaikkiaan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan tarkennus rajoitetusta ottamisesta ja kansallisten viranomaisten määrittelemistä rajoista viitanee siihen, että tarkoitus on ollut asettaa tiukempi rajoitus kuin vain suotuisan suojelutason kestävä maksimimäärä.²¹³ Suojelutason säilyminen vähintään ennallaan lienee kuitenkin käytännössä selvästi merkittävin poikkeuslupien määrää rajaava tekijä, sillä vaikka suojelutasoonkin kohdistuu määrittelyvaikeuksia, se on ainoa jokseenkin absoluuttinen rajoitus poikkeuslupien määrille. Unionin tuomioistuimen asettama lisäedellytys siitä, etteivät luvat saa aiheuttaa merkittävän kielteisen vaikutuksen vaaraa kyseessä olevan populaation rakenteelle muodostaa nähdäkseni suojelutason suojaamisen yhden osa-alueen, sillä paikallisten populaatioiden taantuminen heikentää kumuloituessaan koko kannan tasolla arvoitua suojelutasoa ja kuuluuhan suojelutason määritelmään määrällisten elementtien lisäksi laadullisia ja suojelutoimien kokonaisuuteen liittyviä tekijöitä.

Rajoitettu määrä on käsitteenä suhteellinen eikä siitä voida antaa absoluuttisia lukuarvoja. *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -tuomion mukaan määrää tuleekin arvioida suhteessa populaation suojelutasoon ja kokoon sekä biologisiin ominaispiirteisiin.²¹⁴ Poikkeuslupien kokonaismäärä tulee mitoittaa siten, että niiden vaikutus lajin kannalta on neutraali.²¹⁵ Kuten **Linnell** asiaa demonstroi, 20 yksilöä 60 yksilön kokonaispopulaatiosta ei ole rajoitettu määrä, mutta 2000 yksilön populaatiosta se voi olla riippuen muista ekologisista tekijöistä.²¹⁶ Samansuuntaiseen arvioon rajoitetusta määrästä on päädytty esimerkiksi Ranskan susikannan hoitosuunnitelmassa, jossa vuosittain tapettavien susien enimmäismääräksi on määritelty 10–12 prosenttia kokonaispopulaatiosta. Hoitosuunnitelmat eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta Euroopan komissio vaikuttaa hiljaisesti hyväksyneen eri valtioiden ennalta määriteltyihin kiintiöihin perustuvan suotuisalla suojelutasolla olevien suurpetolajien metsästyksen.²¹⁷ *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisun pe-

²¹³ Euroopan komissio 2021, s. 62.

²¹⁴ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 71.

²¹⁵ Asia C-342/05, *komissio v. Suomi*, EU:C:2007:341, kohta 29.

²¹⁶ Linnell ym. 2017, s. 146.

²¹⁷ Trouwborst – Fleurke 2019, s. 262. Kannanhoitosuunnitelmassa määritellyillä metsästyskiintiöillä voi unionin tuomioistuimen mukaan olla merkitystä ratkaistaessa sitä, vaikuttaako metsästys negatiivisesti

rusteella myös epäsuotuisalla suojelutasolla olevien lajien metsästyksen on syytä perustua ennalta määritelyyn enimmäiskiintiöön, joka luonnollisesti on sitä pienempi, mitä epäsuotuisampi on lajin suojelutaso. Myös lintudirektiivissä poikkeukset on 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa rajoitettu valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystämiseen, mitä voitaneen pitää terminologisesti rajoitettua määrää vastaavana, sillä esimerkiksi *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -ratkaisussa unionin tuomioistuin viittaa kyseistä lintudirektiivin artiklaa koskevaan oikeuskäytäntöön.²¹⁸ Peippoja koskevassa tuomiossa *komissio v. Malta* pienenä määränä on pidetty korkeintaan 1 prosenttia kyseisen lajin kannan vuotuisesta kokonaiskuolleisuudesta. Prosenttiosuus ei ole oikeudellisesti sitova, mutta koska siihen on päädytty ORNIS-komitean²¹⁹ parasta saatavilla olevaa tieteellistä tietoa edustavan työn perusteella, voidaan tuomioistuimen mukaan sen avulla arvioida lintudirektiivin vaatimusten täyttymistä.²²⁰ Kyseisessä tuomiossa on siis tukeuduttu luonnontieteelliseen asiantuntemukseen, jonka avulla määrää on arvioitu. Suurpetojen kannat ovat tietenkin huomattavasti useimpia lintukantoja pienempiä ja rakenteeltaan erilaisia, mutta lienee myös niiden kohdalla mahdollista tieteeseen perustuen arvioida kannan kokoon ja rakenteeseen suhteutettuna, paljonko poikkeuslupia voidaan myöntää luontodirektiiviä noudattaen.

Koska lupamäärä on määriteltävä populaatiokohtaisesti, tulisi eri hallinnollisten alueiden tai jopa eri valtioiden tehdä yhteistyötä, jotta lupamäärä voidaan pitää rajoitettuna suhteessa koko kannan tilaan.²²¹ Poikkeuslupien määrä on ilmoitettava selvästi eriteltynä lupapäätöksissä.²²² Tähän erittelyyn luettaneen luvan kohdistaminen mahdollisimman tarkasti määriteltyyn yksilötyyppiin.

lajin suotuisaan suojelutasoon, koska enimmäiskiintiöllä voidaan varmistaa, ettei vuosittaisten poikkeuslupien yhteisvaikutus heikennä lajin suojelutasoa. Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohdat 54 ja 62.

²¹⁸ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 71. Myös Borgström käyttää lintujen pieniä määriä koskevaa oikeuskäytäntöä vertailukohtana susien rajoitetulle määrälle. Ks. Borgström 2008b, s. 386.

²¹⁹ ORNIS-komitea on perustettu suoraan lintudirektiivin 16 artiklan nojalla. Sen 1 kohdassa säädetään, että komissiota avustaa mukauttamista tekniikan ja tieteen kehitykseen käsittelevä komitea. Luontodirektiivi ei sisällä säännöstä vastaavasta tekniikan ja tieteen kehitystä käsittelevästä komiteasta.

²²⁰ Asia C-557/15, *Komissio v. Malta*, EU:C:2018:477, kohdat 64–65.

²²¹ Euroopan komissio 2021, s. 62.

²²² Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 72.

Kontrolloimalla laajemmalla alueella poistettavien yksilöiden tyyppiä voitaneen varovaisuusperiaatetta toteuttaen luotettavammin varmistaa, ettei tietyn tyyppisiä yksilöitä poisteta liikaa ja siten aiheuteta vaaraa lajin kannan rakenteelle ja tulevalle kehitykselle.

5 Johtopäätökset

Tämän tutkielman tavoitteena oli tulkita metsästyslain 41 a §:ssä säädeltyjä suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen edellytyksiä. Lainsäädännössä nimenomaisesti mainittujen edellytysten lisäksi olennaista kannanhoidollisten poikkeuslupien käytössä on täyttää unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössään asettama vaatimus, jonka mukaisesti kannanhoidollisilla luvilla tulee olla luontodirektiivin yleistavoitteiden mukainen päämäärä. Tavoitteiden tulee olla selviä, täsmällisiä ja vakuuttavasti perusteltuja. Oikeuskäytännön perusteella vain kannanhoitosuunnitelmiin perustuvat yleistavoitteet eivät täytä tavoitteille asetettuja vaatimuksia, mutta ennakkoratkaisua ei ole vielä siitä, kuinka yksityiskohtaisia päämäärien tulee olla. Vahvat, tieteelliseen arviointiin pohjautuvat perustelut siitä, miten poikkeuslupien avulla tavoite voidaan saavuttaa, ovat kuitenkin merkittävä osa itse tavoitteiden hyväksyttävyyttä.

Poikkeuslupien neutraali tai positiivinen vaikutus lajin suojelutasoon lienee merkittävin edellytys poikkeusluville, sillä onhan eliölajien suotuisan suojelutason saavuttaminen yksi luontodirektiivin keskeisistä tavoitteista. Vaikka kannanhoidollinen metsästys on mahdollista myös tapauksissa, joissa lajin suojelutaso ei ole suotuisa, asettaa se merkittäviä rajoituksia poikkeuslupien myöntämiselle. Jos mittapuuna käytetään jäsenvaltioihin kohdistuneita Euroopan komission toimia suurpetojen suojelun varmistamiseksi, näyttää, että elinvoimaisempi populaatio on suojannut komission puuttumiselta metsästyskäytäntöihin. Esimerkiksi Romania, jossa suurpetokannat ovat suotuisalla suojelutasolla, on välttynyt Euroopan komission toimilta, vaikka poikkeuslupakäytännöt eivät **Trouwborstin** ja **Fleurken** mukaan ole kaikilta osin luontodirektiivin 16 artiklan mukaisia. Sitä vastoin esimerkiksi Suomi, Ruotsi ja Ranska, joiden susikanta on pieni, ovat olleet komission rikkomusmenettelyn tai valvontatoimien kohteena. Myöskään Suomen karhujen ja ilvesten kannanhoidollinen metsästys ei ole kiinnostanut komissiota, vaikka Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola -ratkaisun valossa niitäkään koskevien poikkeuslupien myöntäminen ei ole täyttänyt täysin luontodirektiivin vaatimuksia.²²³ Unionin tuomioistuimen *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* -tapauksen

²²³ Trouwborst – Fleurke 2019, s. 256–257 ja 258–259 ja Salvatori – Linnell 2012, s. 4–8 ja 10.

tulkinta johdattaa samaan tulokseen: jos lajin suojelutaso on epäsuotuisa, voidaan kannanhoidollisia poikkeuslupia myöntää vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja tiukemmalla lupaharkinnalla kuin suotuisalla suojelutasolla olevien lajien kohdalla.²²⁴

Suotuisan suojelutason säilymisen ohella poikkeuslupaharkinnassa tulee selvittää muiden vaihtoehtojen olemassaolo ja valita vaihtoehdoista parhaiten tavoitteen toteuttava. Poikkeuslupaa tulee käyttää viimesijaisena vaihtoehtona, ja jos mahdollista, yhdessä poikkeuslupien määrää vähentävien muiden toimenpiteiden kanssa. Eriolaisten ratkaisuvaihtoehtojen tyydyttävyyden arvioinnissa merkityksellinen osa on suhteellisuusperiaatteella, jonka mukaisesti valittujen toimien tulee olla oikeasuhtaisia, soveltuvia ja tarpeellisia tavoitteen saavuttamiseksi. Eri ratkaisuiden tyydyttävyyden arviointi on siten tapauskohtaista punnintaa, johon tukea tulisi hakea erityisesti puolueettomasti todennettavissa olevista selvityksistä, mutta johon vaikuttavat myös käytettävissä olevat resurssit eri vaihtoehtojen toteuttamiseen. Yhteinen tekijä kannanhoidollisen metsästyksen edellä kuvatuille päämäärille ja yleisille edellytyksille näyttäisikin olevan vaatimus laadukkaista, puolueettomista ja mieluiten tieteelliseen selvitykseen nojaavista perusteluista.

Kannanhoidollista metsästystä koskevat lisäksi erityiset edellytykset, joiden mukaan poikkeuslupia voidaan myöntää vain tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti ja kohdistaa luvat tiettyihin yksilöihin. Tarkoin valvotuilla oloilla viitataan koko poikkeuslupaprosessin viranomaisvalvontaan, jolla taataan metsästyksen tapahtuminen säännösten ja poikkeusluvan ehtojen mukaisesti. Lupaehtojen tulee olla tarkat ja yksilöidyt, jolloin niiden noudattamisen valvominenkin on yksiselitteisempää, ja jotta ne toteuttaisivat myös vaatimusta valikoivuudesta. Lupien myöntäminen rajoitetusti merkitsee mahdollisimman pienen lupamäärän käyttämistä, jottei lajin kannalle tai sen rakenteelle aiheuteta vahinkoa. Valikoivuutta ja unionin tuomioistuimen vaatimusta myös populaation rakenteen turvaamisesta voitaisiin esimerkiksi suden kohdalla toteuttaa poistamalla laumoista yksittäisiä nuoria yksilöitä. Tällöin lupia voitaisiin myöntää eri puolille Suomea, mikä oletettavasti toteuttaisi myös kannanhoidolliselle metsästykselle kaavailtua tavoitetta eli

²²⁴ Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, kohta 68.

salametsästyksen vähentämistä, kun metsästys koskettaisi laajempaa osaa susialueiden paikallisväestöstä.

Olen tässä tutkielmassa pyrkinyt pitäytymään oikeudellisessa näkökulmassa. Tosiasiaan on, että kannanhoidollisen metsästyksen oikeudellisten edellytysten tulkintavaikeudet ovat vain pieni osa suurpetokonfliktia. Yhteiskunnallisesti olennaista olisi esimerkiksi suurpetojen suojeleluun liittyvien legitimizeettihaasteiden ratkaiseminen.²²⁵ Poikkeuslupien myöntäminen on kuitenkin juridista päätöksentekoa, jonka tulee perustua vain voimassa olevien säännösten soveltamiseen lupahakemuksessa esitettyihin tosiseikkoihin.

²²⁵ Suden suojelun yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden haasteista ks. esim. Borgström 2011, s. 56–108. Yleisemmin luonnonvaraoikeudellisista konflikteista myös suurpetojen osalta ks. Ratamäki 2022.