Hakijan nimi ja hetu LIITE 1(6)

Katuosoite

Postinumero ja postitoimipaikka

Sähköposti päiväys

Suomen riistakeskus

Aluetoimisto

LH-kirjaamo

Sompiontie 1

00730 Helsinki

lupahallinto.kirjaamo@riista.fi

LIITE SUDEN KANNANHOIDOLLISTA METSÄSTYSTÄ KOSKEVAAN LUPAHAKEMUKSEEN

Hakemus suden kannanhoidolliseen metsästykseen

Hakijan hakemus metsästyslain (1993/615) 41a.3§:n (2011/159) mukaisesta suden kannanhoidollista metsästystä koskevasta poikkeusluvasta on laadittu erillisenä asiakirjana, jonka liitteenä esitämme hakemukselle jäljempänä olevat perustelut.

Perustelut vaatimukselle

Suden kannanhoidollinen metsästys on toimiva keino suden suotuisan suojelun tason saavuttamiseksi ja ihmisten ja suden yhteiselon varmistamiseksi.[[1]](#footnote-1) Päätöksen tulee luonnollisesti täyttää kannanhoidollisen metsästyksen edellytykset tavoitteen / tarkoituksen, muun vaihtoehdon puutteen, valvonnan, valikoinnin ja lukumäärän osalta. Hakemuksen tarkoitus / tavoite vastaa suositusta Rec(2008)137 -- Recommendation No. 137 (2008) of the Standing Committee, adopted on 27 November 2008, on population level management of large carnivore populations ja Large Carnivore Initiative for Europe: Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores 1.7.2008. Muuta vaihtoehtoa ei ole kannan säätelemiseksi kuin metsästys. Yksittäisten susiyksilöiden poistaminen vahinkoperusteisin poikkeusluvin pienen mittakaavan tasolla ei toteuta edellä mainitun suosituksen edellyttämällä tavalla runsaan tai runsastuvan susikannan tilanteessa paikallisyhteisöjen sitouttamisen päämäärää poikkeuslupa-alueen, maakunnan taikka valtakunnan tasolla. Valikointi tarkoittaa valikoivia pyyntikeinoja ja suden metsästyksessä ei muita käytetäkään. Susikannat ovat matkalla suotuisan suojelun tasolle[[2]](#footnote-2) ja poikkeuslupamäärä on susikantaan nähden rajallinen ja kaikkia eri alueiden poikkeuslupia ei ehkä käytetä, joten Suomen susikanta pysyy metsästyksestä huolimatta vakaana ja kasvusuunnassa.[[3]](#footnote-3) Hakija on mitoittanut hakemuksensa varovaisuusperiaatteen mukaan.

Sovellettavat säännökset asiassa ovat metsästyslain (1993/615) 41a.3 § (2011/159) ja asetus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamisesta (1986/228), jolla on asetuksen tasoisena saatettu voimaan yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta (SopS 1986/29) – jatkossa Bernin sopimus.

Euroopan unionin luontodirektiivi (92/43/ETY) on mainitun Bernin sopimuksen täytäntöönpanoasiakirja Euroopan unionissa. Direktiivejä ei suoraan sovelleta osana jäsenvaltion oikeusjärjestystä. Luontodirektiivin luonne Bernin sopimuksen täytäntöönpanoasiakirjana käy ilmi Euroopan neuvoston Bernin sopimusta koskevista asiakirjoista ja luontodirektiivin valmistelutöistä. Esimerkiksi Euroopan unionin talous ja sosiaalikomitea nimenomaan totesi luontodirektiiviä säädettäessä, että “the effect would be to require the ratification and adoption of the Berne Convention through Community law.[[4]](#footnote-4)”

Oikeuskirjallisuudessa Veit Koester on pitänyt Euroopan unionin lintu- ja luontodirektiivejä ilmeisinä ja selvinä Bernin sopimuksen täytäntöönpanoasiakirjoina ja hän perustelee näkemystään seuraavasti.

1. Asia ilmenee direktiivien valmistelutöistä;

2. Asia kävi ilmi sopimusneuvotteluissa; ja

3. Lintu- ja luontodirektiivit ovat pääosin kopio Bernin sopimuksesta [[5]](#footnote-5).

Koesterin kantaan voi lisätä sen, että Euroopan talousyhteisö mainitaan myös itse Bernin sopimuksen tekstissä 13, 18, 19 ja 24 artikloissa.

Koester on ollut läsnä, kun idea Bernin sopimuksesta esitettiin Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden ympäristöministereiden kokouksessa ja hän johti Tanskan neuvottelukuntaa Bernin sopimuksen valmisteluvaiheesta aina hyväksymiseen ja ratifioimiseen saakka[[6]](#footnote-6).

Koester viittaa toiseen tunnettuun ympäristöjuristiin Ludwig Krämeriin. Krämer siirtyi työskentelemään Euroopan unionin komission ympäristön pääosastossa (European Commission - Directorate-General for the Environment (D-G Environment)) vuonna 1984 ja vuosina 1987-1994 hän oli yksikön lakiosaston päällikkö ja vuosina 1995-2000 hän oli yksikön jäteasioista vastaavan osaston päällikkö ja 2001-2004 hän oli pääjohtaja, jonka jälkeen hän jäi eläkkeelle.

Krämer vastasi kysymykseen Bernin sopimuksen täytäntöönpanosta Euroopan unionissa seuraavasti :

“…the Community's secondary legislation determines whether the *[Bern JK]* convention is implemented by the member states of the Community or by the Community itself; the main items of secondary legislation to date are the Convention *[Directive JK]* on the Conservation of Wild Birds and the Directive on the Conservation of Natural Habitats and of Wild Fauna and Flora.[[7]](#footnote-7)”

Ajatus on alusta asti ollut, että Bernin sopimuksen soveltamisen yksityiskohdat ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden asia, mikä käy ilmi Euroopan unionin talous ja sosiaalikomitean luontodirektiivin valmistelutöihin liittyvästä lausunnosta: ” The effect would be to require the ratification and adoption of the Berne Convention through Community law. The details of implementation are to be left to the Member States, following the principle of 'subsidiarity'.[[8]](#footnote-8)”

Krämer otti kantaa Bernin sopimuksen ja Euroopan unionin direktiivien sisällölliseen suhteeseen seuraavasti :

“In practice, the emphasis placed by the Community on the protection of habitats and wild fauna and flora has not generated any divergence of interpretation as between the Bern Convention and Community law: the two instruments function like communicating vessels *[yhtyvien astioiden laki – fysiikka JK]*.[[9]](#footnote-9)”

Ympäristöasiat eivät ole Euroopan unionin yksinomaisessa toimivallassa. SEUT 4.2e artiklan mukaan ympäristöasiat kuuluvat jaetun toimivallan piiriin. Euroopan unioni ei ylipäätään ole ns. valtio valtiossa, vaan se käyttää jäsenmailtaan saamaansa toimivaltaa. Perustuslakivaliokunnan sanoin ”jäsenyyden vaikutuksia on..*[Suomen JK]* täysivaltaisuuden kannalta asianmukaista luonnehtia niin, että EU:n jäsenenä Suomi käyttäisi osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi” .[[10]](#footnote-10)

Suomi on Bernin sopimuksen 2 artiklassa velvoittautunut suojelua edistäessään ottamaan huomioon ”taloudelliset ja virkistykselliset vaatimukset”. Direktiiviin vastaava 2.3 artiklan säännös on muotoiltu seuraavasti: ”Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.”

Euroopan unionin luontodirektiiviä tulkittaessa ei voida päätyä tilanteeseen, missä metsästyslain (1993/615) 41a.3 §:n (2011/159) soveltaminen on ristiriidassa Suomea sitovan Bernin sopimuksen kanssa. Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimuksen (SopS 1980/33) 26-27 ja 31-34 artiklat rajoittavat Euroopan unionin toimintaa aivan samalla tavalla kuin Suomen toimintaa.

Bernin sopimuksen 2 artiklalle ja samalla luontodirektiivin 2.3 artiklalle on olemassa vakiintunut auktoritatiivinen tulkinta. Bernin sopimuksen pysyvä komitea näki jo vuonna 2008, että vahvistuvat suurpetokannat johtavat sosiaalisiin konflikteihin. Pysyvä komitea antoi suosituksen Recommendation No. 137 (2008) of the Standing Committee, adopted on 27 November 2008, on population level management of large carnivore populations, joka nojautui parhaaseen tieteelliseen asiantuntijuuteen eli pysyvän komitean suurpetoasiantuntijaryhmän suositukseen Large Carnivore Initiative for Europe: Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores 1.7.2008. Suosituksen ydinajatus on ottaa eri sidosryhmien − eritoten maaseudun asukkaiden ja metsästäjien − näkemykset huomioon ja sitouttaa heidät rajoitetun metsästyksen avulla suurpetojen suojeluun.

Konfliktit liittyvät susien aiheuttamiin vahinkoihin. Vuonna 2022 sudet aiheuttivat 190 kpl riistavahinkolain (105/2009) nojalla korvattavia kotieläinvahinkotapauksia yhteensä noin 360 000 euron arvosta, josta koiravahinkotapauksia oli 51 kpl, arvoltaan yhteensä noin 175 000 euroa, lammasvahinkotapauksia 82 kpl, arvoltaan yhteensä noin 151 000 euroa, nautavahinkotapauksia 9 kpl, arvoltaan 1000 euroa ja 4 kpl hevosvahinkotapauksia noin 4000 euroa. Vuoden 2023 aikana (6.10.2023 mennessä) sudet ovat aiheuttaneet 29 koiravahinkoa, arvoltaan noin 90 000 euroa, 62 lammas-vahinkoa, noin 89 000 euroa ja 7 nautavahinkoa 1500 euroa.[[11]](#footnote-11)

Kyse ei ole pelkästään esinevahingoista, jotka rahalla korvataan, vaan kasvavat suurpetokannat aiheuttavat aineettomia vahinkoja ja rajoittavat maaseudun asukkaiden elinkeinoja ja harrastusmahdollisuuksia. Perustuslain (1999/731) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Suurpetojen lisääntyminen ja niiden aiheuttamat vahingot rajoittavat perustuslain (1999/731) 18 §:n mukaista oikeutta työhön ja elinkeinovapautta. Mikäli elinkeinonharjoittaja joutuu miettimään suurpetotilanteen rajoittamana tuotantosuuntia tai eläinten hyvinvoinnin ja oman toimeentulonsa kustannuksella pitämään eläimet sisäruokinnassa, on kyse perusoikeuksia rajoittavasta tilanteesta. Perustuslain (1999/731) 7 § takaa henkilökohtaisen vapauden ja itsemääräämisoikeuden. Metsästys on keskeinen vapaa-ajanharrastus ja virkistäytymistapa maaseudulla ja mikäli henkilö joutuu suurpetojen esiintymistiheyden ja niiden aiheuttamien vahinkojen vuoksi rajoittamaan esimerkiksi koirametsästystä on kyse henkilökohtaiseen vapauteen ja itsemääräämisoikeuteen kohdistuvasta rajoituksesta.

Bernin sopimuksen pysyvän komitean ja sen suurpetoasiantuntijaryhmän ratkaisu asiassa oli, että maaseudun asukkaille annetaan mahdollisuus vaikuttaa tilanteeseensa koskien suurpetoja, jolloin heidän on helpompi mukautua suurpetojen tuomiin rajoituksiin ja sitoutua siihen, että suurpetoja suojellaan. Mikäli suojelun ehdot sanellaan kaupunkilaisten ympäristöaktivistien toimesta ottamatta huomioon maaseudun asukkaiden näkökulmaa asiaan, lopputulos on Bernin sopimuksen pysyvän komitean mielestä huonompi. Suurpetojen suojelu edellyttää niiden kanssa elämään joutuvien ihmisten sitoutumista suurpetojen läsnäoloon.

Sama suurpetojen poikkeuslupia koskeva sääntely koskee Norjaa, Ruotsia ja Suomea. Suomessa suurpetoja koskeva lainsoveltamiskäytäntö on erkaantunut Norjassa ja Ruotsissa noudatettavasta soveltamiskäytännöstä ja eritoten sivuuttanut Bernin sopimuksen laintulkinnan lähteenä.

Vuonna 2009 Norjan toimista tehtiin Bernin sopimuksen työvaliokunnalle (bureau) kantelu, kun Norjan viranomaiset olivat antaneet luvan 75 karhun, 46 ilveksen, 40 ahman ja 21 suden pyydystämiseen. Norjassa ei ollut vuoden 1850 jälkeen pyydetty luvallisesti yhtä montaa suurpetoa. Norjan ympäristöviraston elokuussa 2010 kanteluun antamassa vastauksessa lausuttiin, että suurpetojen kannanhallinta on ollut viime vuosikymmeninä toistuvien parlamenttikeskustelujen aiheena ja asiasta on laadittu useita mietintöjä. Norjassa omaksutun suurpetosääntelyn tarkoituksena on ”varmistaa kestävä ilves-, ahma-, karhu-, susi- ja kotkakannan hallinta”. Kannanhallinnan tulee ottaa huomioon elinkeinot ja muut yhteiskunnalliset intressit. Kansallinen seurantajärjestelmä on perustettu seuraamaan suurpetopopulaatioiden kehitystä ja seuranta selvästi osoittaa, että suurpetokantojen kehitys on kasvava. Bernin sopimuksen työvaliokunta (bureau) piti Norjan viranomaisten antamaa selitystä tyydyttävänä ja totesi asian koskevan Bernin sopimuksen 9 artiklan ennakoimia poikkeuksia (Luontodirektiivin 92/43/ETY) 16 artikla on kopio Bernin sopimuksen 9 artiklasta).[[12]](#footnote-12)

Ruotsissa on vastaavan tyyppinen sääntely käytössä. Jaktförordning (1987:905) pitää sisällään erilliset pykälät suojeluperusteella ja kannanhoidollisella perusteella annettaville poikkeusluville. Lupien myöntämistä sääntelee förordning (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn, jonka sääntelemässä menettelyssä suurpetokannoille asetetaan minimitavoitteet, joiden ylittyessä suurpetoja voidaan kannanhoidollisesti metsästää. Suurpetopolitiikan perusteet on käsitelty Ruotsin eduskunnassa: Regeringens proposition 2012/13:191 En hållbar rovdjurspolitik, SOU 2011:37 Rovdjurens bevarandestatus, SOU 2012:22 Mål för rovdjuren, SOU 2013:60 Åtgärder för samexistens mellan människa och varg (liitteet A-C mukaan lukien) ja Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2013/14:MJU7. Ruotsissa on Norjan tapaan lähtökohtana, että suurpetopopulaatiot tulee sovittaa kestävällä tavalla yhteen yhteiskunnallisten ja taloudellisten vaatimusten kanssa[[13]](#footnote-13).

Suomessa suurpetopolitiikka on ajautunut kriisiin ja eri intressiryhmien kiivaaseen vastakkainasetteluun.[[14]](#footnote-14) Ongelmat olisivat olleet vältettävissä, jos Suomessa olisi Norjan ja Ruotsin mallin mukaisesti kyetty huomioimaan suurpetoja koskevissa päätöksissä niiden yhteiskunnallinen ja taloudellinen kestävyys. Se ei olisi ollut ristiriidassa suojeluvelvoitteen kanssa sillä Bernin sopimuksen pysyvä komitea näki jo vuonna 2008, että vahvistuvat suurpetokannat johtavat sosiaalisiin konflikteihin. Pysyvä komitea antoi suosituksen Recommendation No. 137 (2008) of the Standing Committee, adopted on 27 November 2008, on population level management of large carnivore populations, joka nojautui parhaaseen tieteelliseen asiantuntijuuteen eli pysyvän komitean suurpetoasiantuntijaryhmän suositukseen Large Carnivore Initiative for Europe: Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores 1.7.2008.

Yhteenveto

Edellä ei ole tarkoituksellisesti pyritty ottamaan yksityiskohdissaan kantaa Suomen riistakeskuksen virka- ja selvittämisvastuullisena lupaviranomaisena ratkaisussaan huomioitaviksi tulevia yksityiskohtaisia ja parhaaseen tieteelliseen tietoon ja tarkkaan oikeudelliseen analyysiin perustuvia perusteluja. Suomi on ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön toimesta ollut vuosikymmeniä mukana Bernin sopimuksen pysyvän komitean kokouksissa ja asianomaisissa ministeriöissä on merkittävää oikeudellista asiantuntemusta riistaeläinten kansainvälisestä sääntelystä. Kyseisten ministeriöiden virkamiehillä on myös parhaat edellytykset suomalaisen ja kansainvälisen riistantutkimuksen hyödyntämiseen.

Bernin sopimusta koskeva soveltamistoiminta on myös avointa merkittäville ympäristöjärjestöille (NGO = non-governmental organization), joiden asiantuntemusta suojeluasioissa on hyödynnetty (IUCN ja LCIE). Suomessa valituksia tehtailevilla tahoilla ei käytännössä ole mitään liittymäkohtaa parasta tieteellistä tietoa hyödyntävään ja oikeusvaltiollisia periaatteita noudattavaan luonnonsuojeluun.

Euroopan unionin luontodirektiivi (92/43/ETY), Euroopan unionin tuomioistuimen kannanotot ja komission ohjekirja ovat sekundäärimateriaalia Bernin sopimuksen täytäntöönpanossa. Mikäli lainsoveltaja ei hyödynnä Bernin sopimusta ja noudata Wienin sopimuksen määräyksiä valtiosopimusten tulkinnassa, hänellä on käytössään ”rikkinäinen puhelin”. Lopputulos voi poiketa huomattavasti maittain, vaikka maita koskisivat samat säännöt ja ne kuuluisivat suojelullisesti samaan yhteiseen alueeseen.

1. MmVM 34/2022 vp. s. 2. [↑](#footnote-ref-1)
2. Heikkinen, S., Valtonen, M., Johansson, H., Helle, I., Herrero, A., Mäntyniemi, S. & Kojola, I. 2023. Susikanta Suomessa maaliskuussa 2023. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 70/2023. Luonnonvarakeskus. Helsinki. [↑](#footnote-ref-2)
3. Heikkinen, S., Valtonen, M., Johansson, H., Helle, I., Herrero, A., Mäntyniemi, S. & Kojola, I. 2023. Susikanta Suomessa maaliskuussa 2023. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 70/2023. Luonnonvarakeskus. Helsinki. ja maa- ja metsätalousministeriön muistio 5.12.2023 Dnro VN/31054/2023. [↑](#footnote-ref-3)
4. Economic and Social Committee Opinion on the proposal for a Council Directive on the protection of natural and seminatural habitats and of wild fauna and flora and on the Supplementary Annexes (91/C 31/01) 1.2i kohta ja Council of Europe Explanatory Report to the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats Bern, 19.IX.1979 64. kohta. [↑](#footnote-ref-4)
5. Koester, Veit: Pacta sunt servanda. Environmental Policy and Law. 1996. S. 78-91. [↑](#footnote-ref-5)
6. Koester, Veit: The Bern Convention and I. Naturopa. Strasbourg: Centre Naturopa of the Council of Europe, 2014. N:o 101, s. 5. E-ISSN 0250-7072. [↑](#footnote-ref-6)
7. Krämer, Ludwig: Community law. Naturopa. Strasbourg: Centre Naturopa of the Council of Europe, 1995. N:o 77, s. 8. E-ISSN 0250-7072. Krämer’llä lienee ajatusvirhe tekstissä eli hän tarkoittanee lintudirektiiviä (ja tekstiin kirjoitetusti luontodirektiiviä). [↑](#footnote-ref-7)
8. Economic and Social Committee Opinion on the proposal for a Council Directive on the protection of natural and seminatural habitats and of wild fauna and flora and on the Supplementary Annexes (91/C 31/01) 1.2i kohta [↑](#footnote-ref-8)
9. Krämer, Ludwig: Community law. Naturopa. Strasbourg: Centre Naturopa of the Council of Europe, 1995. N:o 77, s. 8. E-ISSN 0250-7072. [↑](#footnote-ref-9)
10. PeVL 1994/14 ja PeVL 2001/38. [↑](#footnote-ref-10)
11. Maa- ja metsätalousministeriön muistio 5.12.2023 Dnro VN/31054/2023 s. 10-11. [↑](#footnote-ref-11)
12. CONVENTION ON THE CONSERVATION OF EUROPEAN WILDLIFE AND NATURAL HABITATS Standing Committee Meeting of the Bureau Strasbourg, 13 September 2010. T-PVS (2010) 16 s. 13-14. [↑](#footnote-ref-12)
13. Katso erityisesti SOU 2013:60 Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. [↑](#footnote-ref-13)
14. Kuusiniemi, Kari: Vallanjako ja oikeusvaltion puolustaminen – puhe ylituomaripäivillä Helsingissä 7.12.2023. [↑](#footnote-ref-14)