Vastineen antajan nimi VASTASELITYS 1(7)

Katuosoite

Postinumero ja postitoimipaikka

Sähköposti 12.12.2023

Hallinto-oikeus

Katuosoite

Postinumero ja postitoimipaikka

Sähköpostiosoite

Viite: Hallinto-oikeuden diaarinumero

VASTASELITYS VALITUKSEEN ILVEKSEN METSÄSTYSTÄ KOSKEVAAN VALITUKSEEN

Vaatimukset asiassa

Täytäntöönpanokielto tulee välittömästi peruuttaa ja valittajan valitus tulee hylätä ja valittaja tulee tuomita maksamaan hakijan oikeudenkäyntikulut tässä asiassa laillisine korkoineen kuukausi hallinto-oikeuden ratkaisun antamisesta lukien.

Perustelut vaatimukselle

Suomen riistakeskus on poikkeuslupapäätöstä tehdessään oikein soveltanut Suomen voimassa olevia lakeja ja asiaa koskevia kansainvälisiä sitoumuksia. Suomen riistakeskuksen päätös täyttää kannanhoidollisen metsästyksen edellytykset tavoitteen / tarkoituksen, muun vaihtoehdon puutteen, valvonnan, valikoinnin ja lukumäärän osalta.

Valittaja vetoaa asiassa vääriin oikeuslähteisiin ja tulkintaperiaatteisiin ja esittää virheelistä tietoa asiaan liittyvistä tosiseikoista. 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. Valikointi tarkoittaa valikoivia pyyntikeinoja ja ilveksen metsästyksessä ei muita käytetäkään. Ilves on suotuisan suojelun tasolla ja myönnetty poikkeuslupamäärä on rajallinen ja kaikkia poikkeuslupia ei ehkä käytetä, joten Suomen ilveskanta pysyy metsästyksestä huolimatta vakaana ja kasvusuunnassa.[[1]](#footnote-1) Suomen riistakeskus on tehnyt päätöksensä varovaisuusperiaatteen mukaan eikä ole käyttänyt asetuksen mahdollistamaa maksimilupamäärää.

Sovellettavat säännökset asiassa ovat metsästyslain (1993/615) 41a.3 § 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.[[2]](#footnote-2)”

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 [[3]](#footnote-3).

Kosterin 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[[4]](#footnote-4).

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 on the Conservation of Wild Birds and the Directive on the Conservation of Natural Habitats and of Wild Fauna and Flora.[[5]](#footnote-5)”

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'.[[6]](#footnote-6)”

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]*.[[7]](#footnote-7)”

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..täysivaltaisuuden kannalta asianmukaista luonnehtia niin, että EU:n jäsenenä Suomi käyttäisi osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi” .[[8]](#footnote-8)

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 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.

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).[[9]](#footnote-9)

Ruotsissa on vastaavan tyyppinen sääntely käytössä. Jaktförordning (1987:905) pitää sisällään erilliset säännökset suojeluperusteella ja kannanhoidollisella perusteella annettaville poikkeusluville. Lupien myöntämistä sääntelee förordning (2009:1263) on 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[[10]](#footnote-10).

Suomessa suurpetopolitiikka on ajautunut kriisiin ja eri intressiryhmien kiivaaseen vastakkainasetteluun.[[11]](#footnote-11) 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. Suomen riistakeskuksen päätökset nojautuvat Norjassa ja Ruotsissa noudatettuun toimintalinjaan, joka perustuu pohjimmiltaan Bernin sopimukseen ja mainittuihin suosituksiin, joita Euroopan unionin luontodirektiivi (92/43/ETY) edellä kerrotusti panee täytäntöön.

Bernin sopimuksen pysyvä komitea on antanut useita suosituksia, jotka liittyvät ilvekseen:

Rec(1982)01 Recommendation No. 1 (1982) of the standing committee concerning the protection of the Gran Sasso (Italy)

Rec(1991)19 Recommendation No. 19 (1991) on the protection of the pardel lynx (*Lynx pardinus*) in the Iberian peninsula

Rec(1991)20 Recommendation No. 20 (1991) on the protection of the European lynx (*Lynx lynx*)

Rec(1995)43 Recommendation No. 43 (1995) on the conservation of threatened mammals in Europe

Rec(1999)74 Recommendation No. 74 (1999) on the conservation of large carnivores

Rec(2000)82 Recommendation No. 82 (2000) of the Standing Committee on urgent measures concerning the implementation of action plans for large carnivores in Europe

Rec(2001)89 Recommendation No. 89 (2001) on the conservation of the European Lynx in the Alps

Rec(2002)94 Recommendation No. 94 (2002) on urgent measures for the conservation of the Iberian Lynx (*Lynx pardinus*)

Rec(2003)100 Recommendation No. 100 (2003) on conservation of large carnivores in the Carpathians

Rec(2003)101 Recommendation No. 101 (2003) on the implementation of the Pan-Alpine Conservation Strategy for the Lynx (PACS)

Rec(2003)107 Recommendation No. 107 (2003) on the Odelouca Dam (Portugal)

Rec(2005)115 Recommendation No. 115 (2005) of the Standing Committee on the conservation and management of transboundary populations of large carnivores

Rec(2008)135 Recommendation No. 135 (2008) of the Standing Committee, adopted on 27 November 2008, on addressing the impacts of climate change on biodiversity

Rec(2008)137 Recommendation No. 137 (2008) of the Standing Committee, adopted on 27 November 2008, on population level management of large carnivore populations

Rec(2010)148 Recommendation No. 148 (2010) of the Standing Committee, adopted on 9 December 2010, on the conservation of large carnivores in the Caucasus

Rec(2012)162 Recommendation No. 162 (2012) of the Standing Committee, adopted on 30 November 2012, on the conservation of large carnivores populations in Europe requesting special conservation action

Rec(2014)172 Recommendation No. 172 (2014) of the Standing Committee, adopted on 5 December 2014, interpreting certain provisions of Resolution No. 6 (1998) of the Standing Committee to the Bern Convention

Rec(2015)175 Recommendation No. 175 (2015) of the Standing Committee, adopted on 4 December 2015, on the monitoring of the agreement concluded in the frame of complaint No. 2013/5 (Lithuania)

Rec(2015)184 Recommendation No. 184 (2015) of the Standing Committee to the Bern Convention, adopted on 4 December 2015, on the planned hydropower plants on the territory of the Mavrovo National Park (“the former Yugoslav Republic of Macedonia”)

Rec(2018)198 Recommendation No. 198 (2018) of the Standing Committee, adopted on 30 November 2018 on the use of artificial feeding as a management tool of large carnivore populations and their prey, with a particular emphasis on the brown bear

Rec(2019)204 Recommendation No. 204 (2019) of the Standing Committee, adopted on 6 December 2019, on the Conservation of the Eurasian lynx (Lynx lynx) in Continental1 Europe

Rec(2021)211 Recommendation No. 211 (2021) of the Standing Committee, adopted on 3rd December 2021, on conservation measures within national parks in North Macedonia, including in relation to Mavrovo National Park and Lake Ohrid and Galichica National Park.

Suosituksista voi vetää vastakkaisjohtopäätöksen, jonka mukaan Skandinavian alueen ilvespopulaatioiden tilannetta ei ole nähty suojelulllisesti huolestuttavana. Kannat ovat suotuisan suojelun tasolla. Skandinavian ilvespopulaatiot (*Lynx lynx*) on rajattu pois mm. suosituksen Rec(2019)204 -- Recommendation No. 204 (2019) of the Standing Committee, adopted on 6 December 2019, on the Conservation of the Eurasian lynx (*Lynx lynx*) in Continental Europe piiristä. Suosituksessa on kyse manner Euroopan länsi‑, keski- ja eteläosista.

Suurin huoli on mm. Iberian ilveksistä (*Lynx pardinus*), Turkin, Pyreneiden, Alppien, Karpaattien ja Kaukasuksen ilveksistä.

Suosituksen Rec(2005)115 -- Recommendation No. 115 (2005) of the Standing Committee on the conservation and management of transboundary populations of large carnivores mukaan Norja, Ruotsi ja Suomi muodostavat oman yhteistyöalueen ilveksen suojelulle, ja kuten edellä kerrottiin, ilvestä metsästetään kannanhoidollisesti Norjassa ja Ruotsissa.

Yhteenveto

Edellä ei ole tarkoituksellisesti toistettu Suomen riistakeskuksen virka- ja selvittämisvastuullisena lupaviranomaisena ratkaisulleen antamia hyvin 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.

Allekirjoitus

1. Valtonen, M. Herrero, A., Mäntyniemi S., Helle, I. & Holmala, K., 2023. Ilveskanta Suomessa 2023. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 55/2023. Luonnonvarakeskus. Helsinki. Kuva 8 s. 14. [↑](#footnote-ref-1)
2. 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-2)
3. Koester, Veit: Pacta sunt servanda. Environmental Policy and Law. 1996. S. 78-91. [↑](#footnote-ref-3)
4. 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-4)
5. 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-5)
6. 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-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. [↑](#footnote-ref-7)
8. PeVL 1994/14 ja PeVL 2001/38. [↑](#footnote-ref-8)
9. 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-9)
10. Katso erityisesti SOU 2013:60 Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. [↑](#footnote-ref-10)
11. Kuusiniemi, Kari: Vallanjako ja oikeusvaltion puolustaminen – puhe ylituomaripäivillä Helsingissä 7.12.2023. [↑](#footnote-ref-11)