



06.06.2022

Dnrot 86/03.04.04.04.34/2022  
114/03.04.04.04.34/2022**Asia**

Valitus metsästyslain mukaista poikkeuslupaa koskevassa asiassa

**Muutoksenhakijat**

1. Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola-Pohjanmaa ry ja Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Satakunta - Varsinais-Suomi ry
2. Suomen luonnonsuojeluliiton Pirkanmaan piiri ry ja Suomen luonnonsuojeluliiton Satakunnan piiri ry

**Hakija****Päätös, josta valitetaan**

Suomen Riistakeskus 29.12.2021 numero 2021-1-000-23665-6

Suomen riistakeskus (myöhemmin riistakeskus) on päätöksestä ilmenevin perustein ja ehdoin myöntänyt Joonas Suomiselle poikkeusluvan viiden suden pyyntiin ajalle 1.2.2022–15.2.2022.

Poikkeuslupapäätöstä koskevalla Lauhanvuoren reviirillä olevan lauman koko on viisi sutta.

Riistakeskus on päätöksensä perusteluissa viitannut ja yhtynyt maa- ja metsätalousministeriön kannanhoidolliselle metsästykselle asettamiin päämääriin. Maa- ja metsätalousministeriön asetukseen liittyvään muistioon kirjattujen perustelujen mukaan Suomessa edellä mainittu tavoite suden suojelusta poikkeamiselle on: ”Suotuisalla suojelun tasolla olevan susikannan rajoitetulla metsästyksellä säädellään susikannan kasvua ja pyritään siten vähentämään susikantaan liittyviä sosioekonomisia konflikteja ja edistämään suden hyväksyttävyyttä niin, että susikannan suotuisa suojelutaso voidaan turvata.” Päätöksessä on myös tuotu esille asetusmuistiossa esitetty pyrkimys siitä, että suotuisalla suojelun tasolla olevan kannan turvaamiseksi suden kannanhoidollisella metsästyksellä pyritään myös ennaltaehkäisemään susien laitonta tappamista.

Päätöksen perustelujen mukaan hakijalle myönnetään metsästyslain 41 a §:n 3 momentissa tarkoitettu poikkeuslupa suden tappamiseen päätöskohdan mukaisesti, koska muuta tyydyttävää ratkaisua kannanhoidollisen tavoitteen saavuttamiseksi ei ole. Kyseisen määrän tappaminen ei haittaa myöskään suotuisan suojelutason säilyttämistä tai sen saavuttamista tarkasteltavalla luonnonmaantieteellisellä alueella (niin sanottu boreaalinen eliömaantieteellinen vyöhyke), mikä on se maantieteellinen taso, jolla suotuisan suojelun tasoa arvioidaan suden osalta. Lisäksi riistakeskus on katsonut, että kolmeen eri laumaan ja yhteen pariin myönnettyt kannanhoidolliset poikkeusluvut Suomessa eivät vaikuta myöskään merkittävän kielteisesti populaation rakenteeseen alueellisesti tai paikallisesti. Alueellisesti, ajallisesti ja määrällisesti rajattu poikkeuslupa on myönnetty vain suden vahvalla esiintymisalueella tapahtuvaan pyyntiin valikoivasti päätöksellä sallituin pyyntimenetelmin. Mahdollistettu pyynti toteuttaa osaltaan susikannan hoitosuunnitelman toimenpiteiden kokonaisvaltaista toteuttamista. Pyynnissä on noudatettava, mitä metsästyslaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetään sekä tämän päätöksen ehdoissa määrätään. Pyynti tapahtuu näin ollen myös tarkoin valvotuissa oloissa.

## Vaatimukset hallinto-oikeudessa

1. *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola-Pohjanmaa ry ja Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Satakunta - Varsinais-Suomi ry* ovat vaatineet päätöksen kumoamista. Muutoksenhakijat ovat lisäksi vaatineet, että asiassa tulee pyytää EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisu.

### Pääasia

Suojelusta poikkeamiseen voidaan myöntää lupa, jos muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole eikä päätös haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä lajin luontaisella levinneisyysalueella. Suomen riistakeskus on nojannut päätöksessä maa- ja metsätalousministeriön asettamaan suotuisan suojelutason viitearvoon 28 laumaa, mikä tarkoittaa pienintä elinvoimaista susikantaa, 14 laumaa. Viitearvoille ei ole tällä hetkellä osoitettavissa mitään tieteellistä perustetta, vaan ne ovat lähinnä ministeriön mielipiteitä. Koska Luonnonvarakeskuksen suden suotuisan suojelutason viitearvojen määrittely valmistuu vasta vuoden 2022 syksyllä, ei ministeriön esitys suotuisasta suojelutasosta 28 laumalla ole millään muotoa tieteellinen, vaan lähinnä poliittinen. Luonnonvarakeskuksen ohjelmajohtaja Katja Holmala on todennut Luonnonsuojeluliitto Tapiolan tietopyyntöön antamassaan vastauksessa 16.11.2021, että: ”Ministeriön viittaama ”Ruotsin malli” ei tarkoita tilastollista mallia vaan toimintamallia, jossa PEP arvo kerrotaan jollakin kertoimella, ja kyseessä oleva kerroin on poliittiseen/yhteiskunnalliseen päätöksentekoon (ei tieteeseen) perustuva. Viimeksi tehdyssä viitearvon määrittelyssä Ruotsissa, PEP oli kerrottu luvulla 2.” PEP-arvolla tarkoitetaan pienintä elinvoimaista kantaa.

Luontodirektiivin artiklan 17 mukaisen menettelyn tuloksena saatu suotuisan suojelun status on edelleen epäsuotuisa.

Lisäksi päätöksessä esitettyyn ja ministeriön viittaamaan ”Ruotsin malliin” on kohdistunut runsasta kritiikkiä tiedeyhteisön osalta. Komission näkemys Ruotsin ”mallista” on tällä hetkellä se, että kyseisen mallin mukainen susikanta vastaa lähinnä niin sanottua minimikantaa, eli pienintä elinvoimaista kantaa (PEP), eikä niinkään suotuisaa suojelutasoa. Suotuisa suojelutaso perustuu biologiaan, genetiikkaan ja populaatioekologiaan, ja voidaan näin ollen määritellä vain tieteeseen perustuvien metodein. Suotuisan suojelutason viitearvon tarkoitus on määritellä sitä lukumäärää, jolla direktiivin tarkoitus toteutuu. Tämä perustuu biologiaan ja genetiikkaan, ei poliittiseen mukavuusalueeseen.

Luonnonvarakeskuksen mukaan Suomessa tulisi olla vähintään 500 sutta, jotta kanta säilyisi elinvoimaisena direktiivin edellyttämällä pitkällä aikavälillä. Alustava arvio perustuu genetiikkaan ja sitä voidaan näin ollen pitää tieteellisesti validina. Kyseinen arvio on samansuuntainen Tukholman yliopiston metapopulaatiomallinnuksen kanssa (Laikre ym. 2016), jossa pidetään geneettisesti kestäväenä populaationa Suomelle 800 sutta. Mikään tieteellinen tutkimus ei anna viitearvoksi Suomelle ministeriön tarjoamaa 14/28 laumaa.

Suomen riistakeskus ei voi sivuuttaa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä KHO 2020:27 ja KHO 2020:28 perustaa päätöksentekonsa parhaaseen mahdolliseen tieteelliseen näkemykseen, ja nojata maa- ja metsätalousministeriön epätieteelliseen näkemykseen asiasta. Päätöksestä käy selvästi ilmi, ettei asiassa ole huomioitu vertaisarvioitua tieteellistä tutkimusta.

Suomen riistakeskuksen päätöksessä tai hakemuksessa ei ole osoitettu tieteelliseen tietoon perustuen, että suden suojelun taso olisi päätöksen tekohetkellä Suomessa suotuisa, eikä myöskään asianmukaisesti osoitettu, ettei poikkeusluvalla entisestään huononnetta susikannan epäsuotuisaa suojelun tasoa.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksissään KHO 2020:27 ja KHO 2020:28 todennut, että: ”Unionin tuomioistuin on ennakkoratkaisussaan ensin yleisesti todennut, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaan perustuvan poikkeuksen päämäärä ei voi lähtökohtaisesti olla sama kuin sanotun artiklan 1 kohdan a–d alakohtaan perustuvien poikkeusten päämäärät.” Suomen riistakeskuksen päätöksessä on metsästyslain 41 a §:n 3 momentin poikkeuslupaa perusteltu muun muassa sosiaalisilla päämäärillä (sosiaalinen hyväksyttävyyys), mikä kuuluu poikkeamaperusteena 16 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Päämäärä ei siten ole hyväksyttävä e-alakohdan poikkeamaperusteeksi.

Mikäli päämäärä olisi hyväksyttävä, siinä tapauksessa Suomen riistakeskuksen päätöksestä puuttuu selvitys siitä sosiaalisen konfliktin luonteesta ja ilmenemisestä alueella, johon lupa kohdistuu, ja millä muilla tyydyttävillä ratkaisuilla tätä on pyritty hoitamaan. Lisäksi puuttuu arvio, miten kyseinen poikkeuslupa ja sen oikeuttama susien tappaminen tulee parantamaan tilannetta sosiaalisen konfliktin osalta.

Korkein hallinto-oikeus on edellä mainituissa päätöksissään linjannut: ”Suomen riistakeskus ei ole kyennyt tukemaan poikkeusluvun päämäärää selvin ja täsmällisin perusteluin taikka osoittamaan täsmällisten tieteellisten tietojen perusteella, että poikkeusluvalla kyetään saavuttamaan sille asetettu päämäärä.” Nyt käsiteltävänä olevan päätöksen suhteen tulee huomioida, onko riistakeskus päätöksessään esittänyt riittävällä laajuudella juuri nämä seikat täsmällisten tieteellisten tietojen perusteella.

EU-komissio on 6.1.2022 antamassaan vastauksessa (P-005412/2021) europarlamentaarikko Sirpa Pietikäisen esittämään kirjalliseen kysymykseen todennut, että: ”Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetyillä poikkeuksilla ei ole tarkoitus rajoittaa uhanalaisten ja tiukasti suojeltujen lajien kantojen kasvua vaan pikemminkin turvata mainitussa kohdassa luetellut yleiset edut.” Asiassa voidaan katsoa saadun ylimmän valvovan viranomaisen kannanotto asiaan. Päätöksessä ja hoitosuunnitelmassa nimenomaisesti nimetty keskeinen päämäärä on kannan kasvun rajoittaminen. Tämä päämäärä on direktiivin vastainen.

Suomen riistakeskuksen päätöksestä ei ilmene riittävässä laajuudessa mitään tyydyttäviä ratkaisuja poikkeuslupa-alueella on ollut käytössä, ja mikä niiden vaikutus on ollut. Julkishallinnollisena toimijana Suomen riistakeskuksella on asiassa selvitysvelvollisuus. Riistakeskuksen on osoitettava päätöksessään, että tavoiteltua päämäärää ei ole saavutettu muilla käytettävissä olevilla keinoilla. Suojelusta poikkeamisen tulee tosiasiallisesti olla viimesijainen keino.

Suomen riistakeskus on perustellut päätöstään muun käytettävissä olevan ratkaisun osalta muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden ja Ruotsin korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöllä, mikä on muodostunut ennen EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisua ja tämän sisältämää tulkintaa luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan sovellusalasta ja tämän tulkinnan asettamista esteistä soveltaa kyseistä alakohtaa. Niiltä osin kuin ratkaisut eivät ole täsmälleen ennakkoratkaisun hengen mukaisia, niihin nojautuminen on kyseenalaista. On myös otettava huomioon, että Ruotsi on parhaillaan unionin rikkomusmenettelyssä suden metsästystä koskevista käytännöistään. Päätöstä on perusteltu myös Turun hallinto-oikeuden 27.2.2020 antamalla ratkaisulla ilveksen metsästyksestä koskevalla ratkaisulla, joka on vailla lainvoimaa ja siitä on valitus käsiteltävänä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Suomen riistakeskus on perustellut päätöstään kannanhoitosuunnitelmalla ja ministeriön asetusmuistiolla. Korkeimman hallinto-oikeuden edellä mainituissa vuosikirjapäätöksissä on todettu, että: ”Edellä todetun perusteella voidaan epäillä sitä, kyetäänkö kannanhoitosuunnitelmalla ja kansallisella lainsäädännöllä – jossa vahvistetaan tapettavaksi sallittujen yksilöiden enimmäismäärä tiettyä metsästysvuonna –, joiden nojalla pääasiassa kyseessä olevat poikkeusluvut myönnettiin, noudattamaan edellä 54 kohdassa mainittua vaatimusta, minkä selvittäminen kuuluu kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.”

Maa- ja metsätalousministeriön asetus ei siten yksistään oikeuta Suomen riistakeskusta myöntämään ensimmäistäkään lupaa, elleivät ensisijaisesti direktiivin edellytykset täyty.

Hakija on perustellut hakemustaan lähinnä vahinkouhkalla, mikä on luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan b alakohdan poikkeamaperuste, sekä metsäpeurahankkeella, joka on luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan a alakohdan poikkeamaperuste. Hakemuksessa ei ole tuotu esiin sellaisia seikkoja, jotka olisivat tukeneet poikkeamisella tavoiteltua päämäärää. Suomen riistakeskuksella on asiasta vastaavana julkishallinnollisena toimijana asiassa selvitysvelvollisuus, jolloin olisi tullut kiinnittää huomiota niihin seikkoihin, jotka koskevat luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan poikkeamaperusteen päämäärää. Näin ei ole menetelty.

Suomen riistakeskuksen päätöksestä puuttuvat selvitykset siitä, millainen suden aiheuttama sosiaalinen konflikti alueella on, miten se ilmenee ja miten konfliktia on pyritty muulla tyydyttävällä ratkaisulla hoitamaan. Lisäksi päätöksestä ei ilmene riistakeskuksen tekemää arviota siitä, mihin tieteelliseen tutkimukseen perustuen sosiaalinen hyväksyttävyyys tulee viiden suden tappamisen johdosta paranemaan ja miten se edesauttaa susien asettumista alueelle jatkossa.

Suomen riistakeskuksen olisi tullut hylätä poikkeuslupahakemus metsästyslain 41 a §:n 1 ja 3 momentin vastaisena.

#### Ennakkoratkaisupyyntö

Luontodirektiivin 12 artikla kohdan 2 mukaan: ”Jäsenvaltioiden on kiellettävä näiden lajien luonnosta otettujen yksilöiden hallussapito, kuljetus, kaupan pitäminen tai vaihtaminen ja tarjoaminen myytäväksi tai vaihdettavaksi, lukuun ottamatta niitä yksilöitä, jotka on otettu laillisesti ennen tämän direktiivin täytäntöönpanoa.” Hallussapidon kiellosta voidaan poiketa 16 artiklan 1 kohdan e alakohdassa mainituin edellytyksin. Edellä olevasta voidaan päätellä, että hallussapitokiello on itsenäinen määräyksensä ja tarkoitettu kattamaan kaikki luontodirektiivin IV liitteen lajit.

Metsästyslaissa nämä direktiivin kiellot ja niistä poikkeukset on uudelleenkirjoitettu 41 a §:ään, jonka 2 momentin mukaan pykälän 1 momentin nojalla saaliiksi saatu susi, karhu, saukko, ilves ja ahma kuuluvat valtiolle ja ne on toimitettava riistaeläinten tutkimusta tekeväälle tutkimuslaitokselle. Tutkimuslaitoksen tulee hävittää riistaeläin, luovuttaa se yleishyödylliseen tarkoitukseen tai myydä valtion lukuun.

Pykälän 3 momentin mukaan sutta, karhua, saukkoa ja ilvestä koskeva poikkeuslupa voidaan myöntää myös tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden pyydystämiseksi tai tappamiseksi.

Tästä seuraa se, että kategorisesti myönnettäessä lupa metsästyslain 41 a §:n 3 momentin perusteella, ei direktiivin mukainen hallussapitokielto tule sovellettavaksi, eikä tästä kiellosta poikkeamista myöskään direktiivin mukaisten edellytysten valossa perustella. Käytäntö johtaa siihen, että tulkinnat eivät ole direktiivin mukaisia, eikä direktiivi tule suppeasti tulkituksi.

Suomen riistakeskuksen olisi tullut perustella myös hallussapitokiellosta poikkeaminen direktiivin edellyttämällä tavalla tai päätöksen perusteella ei voi antaa luontodirektiivin IV liitteen lajin yksilöä luvanhaltijan haltuun/ omaisuudeksi. Koska Suomen laki ei vastaa sisällöltään ja oikeusvaikutukseltaan luontodirektiiviä, tulisi asiassa turvautua EU tuomioistuimen ennakkoratkaisuun siltä osin, että voidaanko näin menetellä.

*2. Suomen luonnonsuojeluliiton Pirkanmaan piiri ry ja Suomen luonnonsuojeluliiton Satakunnan piiri ry ovat vaatineet päätöksen kumoamista.*

Päätös on lainvastainen, sillä ei ole osoitettu varmuudella, että erittäin uhanalaisen suden kanta on suotuisalla suojelutasolla, tai että tasoa ei metsästämisellä vaaranneta. Hakija on perustellut hakemustaan alueen vahvalla susikannalla. DNA-näytteiden perusteella on osoitettu, että vuonna 2020 alfapari on ollut sisaruksia keskenään. Tämä ei kerro vahvasta susikannasta, päinvastoin. Susi välttää paritumista lähisukulaisten kanssa.

Susi on arvioitu Suomessa erittäin uhanalaiseksi lajiksi. Luonnonvarakeskuksen arvio lajin suotuisan suojelutason viitearvoista valmistuu vasta syksyllä 2022. Tutkimuksen väliraportin alustavien tulosten mukaan Suomen susikanta on liian pieni säilyäkseen geneettisesti elinvoimaisena edes melko lyhyellä aikavälillä: Suomessa tulisi olla 500 sutta, jotta laji säilyisi elinvoimaisena. Suomessa arvioitiin olevan maaliskuussa 2021 noin 300 sutta 28 perhelaumassa. Siten ei voida katsoa, että susikanta olisi vahva. Varovaisuusperiaatteen mukaisesti rauhoituksesta poikkeamista ei voi hyväksyä, ennen kuin varmasti tiedetään, vaarantaako se lajin suotuisan suojelun tason ja ennen kuin Luonnonvarakeskuksen tutkimus suden suotuisan suojelutason viitearvojen määrittämiseksi valmistuu. Riistakeskuksen päätöksessä ei ilmene parhaiden käytettävissä olevien tietojen perusteella varmuutta siitä, ettei poikkeus kokonaisen lauman tappamiseksi entisestään huononna susikannan epäsuotuisaa suojelun tasoa tällä alueella. Valituksessa on myös viitattu korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen KHO 2013:185 ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätökseen numero 1059/2021.

Hakijan esittämästä lauman sisäsiittoisuudesta ei ole todisteita, eikä metsästäminen lavenna kannan perimää. Hakija ei ole esittänyt perusteena susivahinkoja. EU:n komission mukaan kannanhoidollisen metsästyksen perusteena ei tule käyttää uhanalaisen lajin kannan kasvun estämistä tai luonnonvaraisen lajin suojelua. Hakija on esittänyt perusteena lähistöllä tehtyjä metsäpeuraistutuksia. Metsäpeurojen menestymistä voidaan turvata myös muilla keinoin, kuten lopettamalla metsäpeurojen metsästys, turvaamalla muun hirvieläinkannan tiheys lupamenettelyllä ja vahvistamalla lajille sopivien elinympäristöjen, vanhojen ja varttuneiden metsien verkostoa.

Riistakeskus on perustellut lupia susien hyväksyttävyydellä ja salametsästyksen estämisellä, mutta ei ole osoittanut, kuinka kannanhoidollinen metsästys vähentää salametsästystä. Aikaisempien kokemusten mukaan, eli edellisen kannanhoidollisen metsästyskokeilun aikana, laillinen metsästys ei vähentänyt laitonta metsästystä. Lisäksi tutkimusten mukaan laillinen metsästys ei välttämättä vähennä laitonta metsästystä. Päätöksen perusteluissa on myös esitetty, että kannanhoidollisen metsästyksen tarkoituksena on nostaa suden arvoa riistaeläimenä. Luontodirektiivin tarkoitus ei ole myöskään lisätä lajin arvostusta riistaeläimenä, vaan suojella lajia sukupuutolta. Riistakeskus on perustellut Lauhanvuoren laumaan kohdistuvaa lupaa lähinnä sillä, että lauma on suuralueen pienin. Riistakeskus on vedonnut suden hyväksyttävyyden lisäämiseen, mutta ei ole ottanut huomioon lupia kohdistessaan susien aiheuttamia vahinkoja tai alueen asukastiheyttä, eikä ole siten osoittanut, kuinka juuri tämän lauman poisto lisäisi hyväksyttävyyttä alueella. Riistakeskus ei ole lupapäätöksessään esittänyt täsmällisiä ja asianmukaisia perusteluita sille, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua poikkeuslupien päämäärien saavuttamiseksi ole. Tällaisia muita tyydyttäviä keinoja olisivat kuitenkin esimerkiksi vahinkojen ennaltaehkäisy (kotieläinten suojaaminen), toimiva korvausjärjestelmä, viestintä ja alueelliset suurpetoyhdyshenkilöt. Susien mahdollisesti toistuviin kotieläinvahinkoihin voidaan puuttua vahinkoperusteisilla poikkeusluvilla.

### **Asian käsittely hallinto-oikeudessa**

*Suomen riistakeskus* on valitusten johdosta antamissaan lausunnoissa esittänyt valitusten ja ennakkoratkaisupyynnön vaatimuksen hylkäämistä.

Satakunnan luonnonsuojelupiirin valitusoikeus tulisi tarkistaa valituksenalaisen, Kauhajoen kaupungin ja Karvian kunnan alueelle ulottuvan päätöksen osalta. Yhdistyksen julkisilta verkkosivuilta ei ole löydettävissä yksiselitteistä tietoa yhdistyksen toimialueesta. Sivuilta löytyvien sääntöjen mukaan yhdistys toimii Suomen luonnonsuojeluliiton piirinä Satakunnassa alueella, jonka rajat liittohallitus vahvistaa.

#### **Pääasia**

Vaikka luvanhakija on esittänyt omat näkemyksensä hakemuksensa perusteluiksi, todistustaakka poikkeuslupaedellytysten täyttymisestä on Suomen riistakeskuksella. Tämän vuoksi Suomen riistakeskus on selvittänyt hakemuksen perusteita hakemuksessa esitettyä seikkaperäisemmin päätöksestä ilmenevällä tavalla. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaa (= metsästyslain (615/1993) 41 a §:n 3 momentti) ei ole valituksenalaisessa päätöksessä käytetty yleisenä perusteena päällekkäin luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan a-d alakohtien (= metsästyslain 41 a §:n 1 momentti) kanssa, vaan päätöksen perusteeksi on tapauskohtaisesti kerätty kaikki oleellinen tieto, jota tarvitaan vain ja ainoastaan 16 artiklan 1 kohdan alakohdan e mukaisissa tilanteissa EU-tuomioistuimen tuomion (C-674/17) edellyttämällä tavalla.

Päätöksellä on myös tuotu esiin päätösharkinta suhteessa muihin samanaikaisesti tehtyihin päätöksiin, jotta päätöslogiikka avautuisi myös sellaisille, jotka eivät ole olleet mukana varsinaisessa päätösharkinnassa. Kaikki tämä kattaa voimassa olevan oikeuskäytännön ja etenkin ennakkoratkaisun sisällön. Päätös on näin ollen metsästyslain mukainen, eikä sitä ole kumottava.

Susikannan suotuisan suojelutason viitearvon laskenta perustuu Luonnonvarakeskuksen suorittamaan mallinnukseen ja kansainvälisen luonnonsuojeluliiton IUCN:n kriteeristöön valituksenalaisessa päätöksessä yksityiskohtaisesti kuvatulla tavalla. Näin ollen kyseessä on tieteelliseen tutkimukseen ja luonnonsuojelubiologiaan liittyvä argumentoitu laskentatapa, jossa hyödynnetään pienimmän elinvoimaisen populaation (PEP) käsitettä, ja jolla voidaan arvioida luontodirektiivin mukaisen suotuisan suojelun tasoa ja sen saavuttamista. Vaikka viitearvon laskentaa tarkennetaan edelleenkin kuluvan vuoden aikana, ei se millään muotoa heikennä sille jo saavutettua tieteellistä perustaa taikka ylipäänsä parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon perustuvaa päätösharkintaa ja esitettyä analyysiä vaikutuksista susikannan kehityksen susipopulaatioiden eri mittakaavoilla.

Euroopan unionin komissio tai muukaan taho ei ole antanut ohjeistusta siitä, miten paljon suuremman suotuisan suojelutason viitearvon tulisi olla suhteessa pienimpään elinvoimaiseen populaatiokokoon (PEP). Skandinavian susipopulaation viitearvon määrittämisen yhteydessä on esitetty, että tämä ehto täyttyy, kun viitearvo asetetaan kaksi kertaa suuremmaksi kuin PEP (Liberg ym. 2015). Tämä jättää päätöksentekijälle harkintavaltaa, jonka on kuitenkin perustuttava parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon susikannasta ja sen kehityksestä. Tässä asiassa on näin tehty ja perustana on paras käytettävissä oleva tieteellinen tieto, mikä ilmenee seikkaperäisesti valituksenalaisesta päätöksestä.

Päätöksen perusteluissa on kuvattu yksityiskohtaisesti, miten genetiikkakysymykset otetaan huomioon susikannan suunnitelmallisessa kannanhoidossa. Uusimmassa geneettisessä tieteelliseen julkaisussa (Åkesson ym. 2021, Genetic signature of immigrants and their effect on genetic diversity in the recently established Scandinavian wolf population, Conservation Genetics), joka on julkaistu 22.12.2021, mukaan ei ole indikaatiota siitä, että Suomen ja Venäjän sudet olisivat differentioituneet geneettisesti. Pikemminkin maiden välillä on selkeää geenivirtaa, joka on hyväksi estämään geneettisen muuntelun häviämisen. Asianomainen julkaisu ei ollut Suomen riistakeskuksen käytössä päätöshetkellä, mutta nyt käytettynä kyseinen tieteellinen julkaisu tukee vahvasti valituksenalaisessa päätöksessä kuvattuja geneettisiä asioita. Näin ollen valituksissa käytetylle vanhalle tutkimustiedolle ei tule antaa painoarvoa asiassa.

Edellä olevan perusteella Suomen susikanta on ollut päätöksessä kuvatulla tavalla suotuisan suojelutason viitearvossa, eikä päätöksellä näin ollen vaaranneta suotuisan suojelun tasoa tai sen saavuttamisen tavoitetta.



Lisäksi EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti poikkeaminen on mahdollista päätöksessä kuvatulla tavalla, vaikka laji ei olisi suotuisalla suojelun tasolla, koska vaikutukset on käyty seikkaperäisesti analysoiden läpi myös alueellisella ja paikallisella mittakaavalla ennakkoratkaisun edellyttämällä tavalla. Harkinnassa on otettu myös huomioon se, ettei pyynnistä aiheudu yksin valituksenalaisen päätöksen taikka yhteisvaikutuksena muiden myönteisten päätösten kanssa merkittävän kielteisen vaikutuksen vaaraa kyseessä olevien populaatioiden rakenteelle. Tätä tukee aiemmin ja päätöksessä erikseen mainittu Luonnonvarakeskuksen lausunto, että suurin sallittu saalismäärä ei toteutuessaankaan merkittävästi estä susikannan runsastumista.

Kannanhoidollisen metsästyksen perusteeksi päätöksen perusteluissa on kirjattu susikannan säätely. Suomen riistakeskus on siteerannut päätöksessään maa- ja metsätalousministeriön asetusmuistioon kirjattuja seikkoja poikkeamisen päämäärälle perusteluineen, mutta niitä ei pidä sekoittaa Suomen riistakeskuksen varsinaisena päätöksentekijänä tekemään ratkaisuun perusteluineen, koska todistustaakka asiassa on vain ja ainoastaan Suomen riistakeskuksella. Lisäksi asiassa on yksiselitteistä, että hakija on hakenut nimenomaisesti vain ja ainoastaan metsästyslain 41 a §:n 3 momentissa tarkoitettua niin sanottua kannanhoidollista poikkeuslupaa, eikä metsästyslain 41 a §:n 1 momentissa tarkoitettua niin sanottua vahinkoperusteista poikkeuslupaa. Valituksenalainen päätös on tehty yksinomaan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan eli metsästyslain 41 a §:n 3 momentin nojalla, jolloin perusteena on ainoastaan niin sanottu kannanhoidollinen metsästys, jota on myös päätöksessä seikkaperäisesti kuvattu ja perusteltu, eikä siihen pidä sekoittaa valituksessa esitetyllä tavalla muita elementtejä etenkin metsästyslain 41 a §:n 1 momentin perusteista.

Päätöksen perusteluissa on tarkasteltu muun tyydyttävän ratkaisun olemassaoloa seikkaperäisesti. Lisäksi asiassa on avainasemassa susikannan hoitosuunnitelma, jossa on kuvattu kokonaisuutena susikannan hoitamiseen liittyvät toimenpiteet. Luontodirektiivin tulkintaohjeen mukaan: ”Yksi keino varmistaa poikkeusten asianmukainen käyttö osana tiukkaa suojelujärjestelmää olisi laatia ja panna täytäntöön kattavia lajikohtaisia toimintasuunnitelmia tai suojelu- ja hoitosuunnitelmia, vaikka niitä ei direktiivissä edellytetäkään. Näillä suunnitelmilla olisi pyrittävä suojelemaan lajeja ja saattamaan ennalleen niiden suotuisa suojelun taso tai säilyttämään se. Niihin olisi sisällyttävä 12 artiklassa edellytetyjen toimenpiteiden lisäksi toimenpiteitä, joilla tuetaan tai saatetaan ennalleen kannan, sen luontaisen levinneisyysalueen ja lajien elinympäristöjen elinkelpoisuutta. Suunnitelmat voisivat siten toimia hyödyllisenä perustana ja suuntaviivoina poikkeusten myöntämiselle edellyttäen, että poikkeukset myönnetään edelleen tapauskohtaisesti, että kaikki muut 16 artiklan edellytykset täyttyvät ja että on osoitettu, että poikkeuksesta ei ole haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämiselle.” Näin ollen valituksissa esitetyt väitteet eivät ole relevantteja myöskään näiltä osin.

Euroopan komissio on 6.1.2022 europarlamentaarikko Sirpa Pietikäisen esittämään kirjalliseen kysymykseen antamassaan vastauksessa viitannut siihen, että poikkeuksilla ei ole tarkoitus rajoittaa lajien kantojen kasvua. Valituksenalaisen päätöksen nojalla ei ole tarkoitus rajoittaa susikantaa tai sen kasvua, vaan tarkoituksena on säädellä sitä suunnitelmallisesti tieteelliseen tutkimustietoon ja susikannan hoitosuunnitelmaan perustuen. Lisäksi on otettava huomioon, että komissiokin vain tulkitsee ja että lopullinen ratkaisuvälillä asiassa on EU:n tuomioistuimella. Joka tapauksessa koska asiassa ei ole kyse susikannan rajoittamisesta, muutoksenhakijoiden argumentointi ei ole tältä osin relevanttia asian käsittelyn kannalta.

Päätöksessä on seikkaperäisesti tarkasteltu ja perusteltu poikkeuslupan myöntämisen edellytykset ja poikkeus on voitu myöntää metsästyslain 41 a §:n 3 momentin nojalla niin sanottuna kannanhoidollisena poikkeuslupana. Poikkeuksella voidaan taata tarkoin valvotut olot. Poikkeus kohdistuu kohdeyksilöihin valikoiden. Poikkeus kohdistuu rajoitettuun määrään yksilöitä ja poikkeuslupa-aika on rajattu ajalle 1.-15.2.2022. Asiassa ei ole olemassa myöskään muuta tyydyttävää ratkaisua. Poikkeus ei haittaa suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai sen saavuttamista, eikä sallittava pyynti vaikuta myöskään merkittävän kielteisesti populaation rakenteeseen alueellisesti taikka paikallisesti. Päätöksellä on myös seikkaperäisesti osoitettu ja perusteltu tavoite/päämäärä, miksi poikkeus suden suojelusta sallitaan. Lisäksi kokonaisuus pohjautuu suunnitelmalliseen susikannan hoitosuunnitelman toteuttamiseen.

Suomen riistakeskus on tehnyt valituksenalaisen päätöksen voimassa olevan metsästyslainsäädännön nojalla ja sen asettamissa harkintavallan rajoissa. Lisäksi Suomen riistakeskus on ottanut huomioon asiassa relevantin oikeuskäytännön ja ohjeistuksen. Päätöksessä viitattu oikeuskäytäntö on relevanttia myöskin Ruotsin osalta, koska se on siellä voimassa olevaa oikeuskäytäntöä, eikä EU:n komissio ole Suomen riistakeskuksen tiedon mukaan sitä kiistänyt. Myöskään siitä ei ole tietoa, missä vaiheessa valvontamenettely on, taikka onko se johtamassa edes eteenpäin EU:n tuomioistuinkäsittelyyn saakka.

Vaatus ennakkoratkaisun pyytämisestä

Metsästyslain 41 a §:n kokonaisuudesta seuraa, että myönnetyn poikkeuslupan nojalla saatu saalis on metsästäjän omaisuutta, kuten mikä tahansa riistaeläin metsästyslain nojalla pyydettyinä, jonka luovuttamisesta valtiolle ei ole erikseen säädetty. Kannanhoidollinen poikkeuslupa itsessään mahdollistaa saaliin haltuunoton ja hyödyntämisen. Näin ollen asiassa ei ole tarvetta ennakkoratkaisun hakemiseen.

*Joonas Suomiselle* on varattu tilaisuus antaa valituksen ja lausunnon johdosta selitys. Selitystä ei ole annettu.

*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola-Pohjanmaa ry ja Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Satakunta - Varsinais-Suomi ry* ovat antaneet vastineen.

*Suomen luonnonsuojeluliiton Pirkanmaan piiri ry ja Suomen luonnonsuojeluliiton Satakunnan piiri ry ovat antaneet vastineen.*

Valituksenalainen päätös kohdistuu myös Satakunnan piirin toiminta-alueelle, eli Pohjanmaan, Rannikko-Pohjanmaan ja Satakunnasta Pohjois-Satakunnan muodostamalle suuralueelle, koskien niin sanottua Lauhanvuoren laumaa. Lauman reviiri on laajempi kuin päätöksessä määritelty metsästysalue. Satakunnan piirillä on edustaja Pohjois-Satakunnan susireviirisidosryhmässä.

*Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola-Pohjanmaa ry ja Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Satakunta - Varsinais-Suomi ry ovat toimittaneet lisäselvitystä.*

## **Merkintä**

Vaasan hallinto-oikeus on välipäätöksellään 28.1.2022 numero 90/2022 kieltänyt Suomen riistakeskuksen päätöksen täytäntöönpanon.

## **Hallinto-oikeuden ratkaisu**

1. Hallinto-oikeus hylkää vaatimuksen ennakkoratkaisun pyytämisestä unionin tuomioistuimelta.
2. Hallinto-oikeus tutkii Suomen luonnonsuojeluliiton Pirkanmaan piiri ry:n ja Suomen luonnonsuojeluliiton Satakunnan piiri ry:n valituksen molempien yhdistysten tekemänä.
3. Suomen riistakeskuksen päätös poikkeuslupan myöntämisestä ei ole ollut lainmukainen. Kun otetaan huomioon, että poikkeuslupaa varten myönnetty määräaika on päättynyt, lausuminen valituksista enemmälti raukeaa.

## **Perustelut**

1. Vaatimus ennakkoratkaisun pyytämisestä

Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja sen soveltamismahdollisuus kysymyksessä olevaan asiaan sekä ne perusteet, joilla hallinto-oikeus on ratkaissut asian, asiassa ei ole tullut esille sellaista kysymystä, jonka johdosta ennakkoratkaisupyynnön tekeminen olisi tarpeen. Tätä koskeva vaatimus on siten hylättävä.

2. Valitusoikeus poikkeuslupaa koskevasta päätöksestä

Metsästyslain 90 §:n mukaan muutoksenhausta Suomen riistakeskuksen tekemään päätökseen säädetään riistahallintolaissa. Metsästyslain 41 §:ssä tarkoitettua poikkeuslupaa koskevassa asiassa valitusoikeus on myös sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen.

Riistahallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan Suomen riistakeskuksen 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun päätökseen ja oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 2017:88 on todettu, että yhdistyksen tosiasiallinen toiminta olisi mahdollista ottaa huomioon sellaisessa tilanteessa, jossa valitusoikeutta ei sääntöjen mukaisen toimialueen perusteella katsottaisi olevan, mutta tosiasiallinen toiminta voisi kuitenkin mahdollisesti johtaa asian arvioimiseen toisin.

Suomen luonnonsuojeluliiton Satakunnan piiri ry:n sääntöjen mukaan se on Suomen luonnonsuojeluliiton jäsen ja se toimii liiton piirinä Satakunnassa alueella, jonka rajat liittohallitus vahvistaa. Yhdistyksen kotipaikka on Porin kaupunki. Yhdistyksen sääntöjen mukaan sen tarkoituksena on luonnon- ja ympäristönsuojelun edistäminen sekä tätä tarkoituspäätöksiä ajavien yhteisöjen ja kansalaisten kokoaminen.

Suomen luonnonsuojeluliiton Pirkanmaan piiri ry:n sääntöjen mukaan se on Suomen luonnonsuojeluliiton jäsen ja se toimii liiton piirinä Pirkanmaan maakunnan ja Karvian kunnan alueella. Yhdistyksen kotipaikka on Tampereen kaupunki. Yhdistyksen sääntöjen mukaan sen tarkoituksena on edistää luonnon- ja ympäristönsuojelua sekä vaalia kulttuuriperintöä ja koota yhteen tätä tarkoituspäätöksiä ajavia yhteisöjä ja kansalaisia.

Suomen riistakeskuksen poikkeuslupapäätöksessä tarkoitettu suden pyyntialue on sijainnut Etelä-Pohjanmaan maakunnassa Kauhajoen kaupungin ja Satakunnan maakunnassa Karvian kunnan alueella.

Suomen luonnonsuojeluliiton Satakunnan piiri ry ei ole edes väittänyt, että päätöksessä tarkoitettu pyyntialue sijaitsisi sen toimialueella. Suomen luonnonsuojeluliiton Pirkanmaan piiri ry:n ja Suomen luonnonsuojeluliiton Satakunnan piiri ry:n vastineessa on esitetty, että valituksenalainen päätös kohdistuisi myös Satakunnan piirin toiminta-alueelle, koska lauman reviiri on laajempi kuin päätöksessä määritelty metsästysalue ja että Satakunnan piirillä on edustaja Pohjois-Satakunnan susireviirisidosryhmässä.

Hallinto-oikeus katsoo, että yhdistyksen toimialueeseen perustuva valitusoikeuden laajuus määräytyy lähtökohtaisesti poikkeuslupan pyyntialueen perusteella eikä poikkeuslupan kohteena olevan lauman mahdollinen laajempi reviirialue laajenna valitusoikeutta.

Suomen luonnonsuojeluliiton Satakunnan piiri ry ei ole sääntöjensä mukaisen toimialueen perusteella sellainen metsästyslain 90 §:n toisessa virkkeessä tarkoitettu alueellinen yhdistys, jolla lähtökohtaisesti olisi valitusoikeus nyt kysymyksessä olevassa lain 41 §:ssä tarkoitettua poikkeuslupaa koskevassa asiassa. Kun otetaan kuitenkin huomioon yhdistyksen edustus ainoana luonnonsuojeluyhdistyksenä Pohjois-Satakunnan susireviirialueen yhteistyöryhmässä, yhdistyksellä on toimintansa perusteella katsottava olevan valitusoikeus asiassa, joka koskee kyseisellä susireviirialueella liikkuvaa laumaa.

### 3. Pääasia

Sovellettavat oikeusohjeet

#### *Luontodirektiivi*

Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (*luontodirektiivi*) 2 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan yhteisön tärkeinä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisen eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen.

Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet mainitun direktiivin liitteessä IV olevassa a kohdassa olevia eläinlajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi niiden luontaisella levinneisyysalueella ja kielletävä kaikki näiden lajien yksilöitä koskeva tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa.

Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, jäsenvaltiot voivat poiketa 12 artiklan 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.

Luontodirektiivin liitteen IV a kohdassa on mainittu muun muassa susi (*Canis lupus*).

### *Metsästyslaki*

Metsästyslain 37 §:n 3 momentin mukaan susi on aina rauhoitettu.

Metsästyslain 41 §:n 1 momentin mukaan Suomen riistakeskus voi myöntää luvan poiketa 37 §:n rauhoituksesta 41 a – 41 c §:ssä säädetyin edellytyksin. Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä poikkeusluvan myöntämisessä noudatettavasta menettelystä, poikkeuslupaan liitettävistä määräyksistä, poikkeusluvan nojalla saadun saaliin ilmoittamisesta, poikkeusluvan ajallisesta kestosta ja poikkeamisen edellytysten arvioinnista. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää myös ajankohdista, jolloin 37 §:n mukaisesta rauhoituksesta voidaan poiketa. Pykälän 5 momentin mukaan poikkeuslupien nojalla pyydyttävän saaliin vuotuista määrää voidaan rajoittaa. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä muun muassa suurimmasta sallitusta saalismäärästä.

Metsästyslain 41 a §:n 1 momentin mukaan, jos muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole eikä päätös haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä lajin luontaisella levinneisyysalueella, 41 §:ssä tarkoitettu poikkeuslupa voidaan myöntää muun muassa suden pyydystämiseen tai tappamiseen:

- 1) luonnonvaraisen eläimistön tai kasviston säilyttämiseksi;
- 2) viljelmille, karjankasvatukselle, metsätaloudelle, kalataloudelle, porotaloudelle, vesistölle tai muulle omaisuudelle aiheutuvan erityisen merkittävän vahingon ehkäisemiseksi;
- 3) kansanterveyden, yleisen turvallisuuden tai muun erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien taloudelliset ja sosiaaliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle; tai
- 4) näiden lajien tutkimus-, koulutus-, uudelleensijoittamis- ja istuttamistarkoituksessa taikka eläintautien ehkäisemiseksi.

Metsästyslain 41 a §:n 3 momentin (452/2013) mukaan muun ohella sutta koskeva poikkeuslupa voidaan myöntää myös tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden pyydystämiseksi tai tappamiseksi.

Hallituksen esityksessä (HE 237/2010 vp), joka koskee muun ohella metsästyslain muuttamista, todetaan metsästyslain 41 a §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa, että 3 momentin sanamuoto perustuu luontodirektiivin 16 artiklan e alakohtaan.

*Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu asiassa C-674/17*

Unionin tuomioistuin on korkeimman hallinto-oikeuden pyynnöstä 10.10.2019 antamassaan ennakkoratkaisussa asiassa C-674/17, todennut, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohta, jossa määritellään yksityiskohtaisesti ja kattavasti edellytykset, joilla jäsenvaltiot voivat poiketa 12–14 artiklasta sekä 15 artiklan a ja b alakohdasta, on direktiivillä käyttöön otettua suojelujärjestelmää koskeva poikkeus, jota on tulkittava suppeasti ja jonka vuoksi todistustaakka edellytysten täyttymisestä on päätöksen tekevällä viranomaisella kunkin poikkeuksen osalta (kohta 30).

Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ”ottaminen” on käsitteenä ymmärrettävä siten, että se kattaa sekä asianomaisten lajien yksilöiden pyydystämisen että tappamisen, joten tähän säännökseen voidaan lähtökohtaisesti tukeutua sellaisten poikkeuslupien myöntämiseksi, joilla sallitaan esimerkiksi tämän direktiivin liitteessä IV olevassa a kohdassa tarkoitettujen lajien yksilöiden tappaminen, kunhan mainitussa säännöksessä säädettyjä erityisiä edellytyksiä noudatetaan (kohta 32).

Unionin tuomioistuin on todennut edelleen, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaan perustuvan poikkeuksen päämäärä ei voi lähtökohtaisesti olla sama kuin 16 artiklan 1 kohdan a–d alakohtaan perustuvien poikkeusten päämäärät, minkä vuoksi ensin mainittua säännöstä voidaan käyttää perusteena poikkeuksen hyväksymiselle vain sellaisissa tapauksissa, joissa jälkimmäiset säännökset eivät ole merkityksellisiä (kohta 37). Joka tapauksessa on niin, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla myönnettyillä poikkeuksilla ei kokonaisuutena tarkastellen saa olla vaikutuksia, jotka ovat ristiriidassa edellä 25 kohdassa kuvattujen direktiivillä tavoiteltujen päämäärien kanssa (kohta 38).

Unionin tuomioistuin on viitannut aikaisempaan oikeuskäytäntöön ja todennut, että päämäärät, joihin poikkeuksella väitetään pyrittävän, on tuotava siitä tehtävässä päätöksessä esiin selvästi ja täsmällisesti ja tuettava perusteluin. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaan perustuvaa poikkeusta voidaan näet soveltaa vain konkreettisesti ja tapauskohtaisesti erityisten vaatimusten täyttämiseksi erityistilanteissa (kohta 41).

Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisun mukaan salametsästyksen torjumiseen voidaan vedota päämääränä, joka kuuluu luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan alaan (kohta 43). Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla myönnettyjen poikkeuslupien soveltavuudesta tavoitellun päämäärän saavuttamiseen todettakoon toiseksi, että siltä osin kuin pääasiassa kyseessä olevilla poikkeusluvilla toteutettiin kokeilua, jolla pyrittiin selvittämään se, kyettiinkö sallimalla rajoitetusti laillista metsästystä rajoittamaan salametsästyksen määrää ja näin parantamaan susikannan suojelun tasoa, lupien soveltavuus näiden päämäärien saavuttamiseen oli olosuhteissa, joissa niitä haettiin, epävarmaa, kun riistakeskus teki niistä päätöksen (kohta 44).

Tällaisessa tilanteessa kansallisen viranomaisen on esitettävä täsmällisiä tieteellisiä tietoja ja tarvittaessa myös vertailevia tietoja kannanhoidollisen metsästyksen vaikutuksista suden suojelun tasoon sen oletaman tueksi, että kannanhoidollisen metsästyksen salliminen todella voi vähentää laitonta tappamista ja että se voi vähentää sitä niin paljon, että sillä on myönteinen nettovaikutus susikannan suojelun tasoon, ottamalla tässä huomioon myönnettäviksi aiottujen poikkeuslupien määrä ja uusimmat arviot laittoman pyynnin määrästä (kohta 45).

Lisäksi tuomioistuin on todennut, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohta velvoittaa jäsenvaltiot esittämään täsmälliset ja asianmukaiset perustelut sille, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole niiden päämäärien saavuttamiseksi, joihin on vedottu poikkeuksen tueksi (kohta 49). Unionin tuomioistuimen mukaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on siten poikkeuslupia myönnettäessä osoitettava asiassa merkitykselliseen parhaaseen tieteelliseen ja tekniseen asiantuntemukseen tukeutumalla, ettei tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi kyseessä olevassa yksittäistapauksessa vallitsevissa olosuhteissa ole muuta tyydyttävää ratkaisua, joka mahdollistaisi luontodirektiivissä asetettujen kieltojen noudattamisen (kohta 51).

Edelleen unionin tuomioistuin on todennut, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdassa on tulkittava siten, että se on esteenä sellaisten päätösten tekemiselle, joilla myönnetään lupa poiketa sen 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, luettuna yhdessä tämän direktiivin liitteessä IV olevan a kohdan kanssa, tarkoitettusta suden tahallisen tappamisen kiellosta salametsästyksen torjuntaan tähtäävän kannanhoidollisen metsästyksen nojalla, jos tällaisten poikkeuslupien päämäärää ei ole tuettu selvin ja täsmällisin perusteluin ja jos kansallinen viranomainen ei kykene täsmällisten tieteellisten tietojen perusteella osoittamaan, että poikkeusluvilla kyetään saavuttamaan tämä päämäärä (kohta 80).

#### *Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös KHO 2022:48*

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen KHO 2022:48 mukaan pelkästään asetuksen tai kansallisen hoitosuunnitelman yleisten tavoitteiden toteuttaminen ei ole yksinään riittävä peruste poikkeusluvan myöntämiselle, ellei poikkeusluvasta samalla ilmene selvästi ja täsmällisesti se luontodirektiivin mukainen hyväksyttävä päämäärä, johon kannanhoidollisella metsästyksellä kyseisellä alueella pyritään, sekä se, miten metsästyksellä saavutettaisiin tämä päämäärä.

Luontodirektiivin tiukasti suojeltavaan lajiin kohdistuva kannanhoidollinen metsästys ei sellaisenaan voi olla luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan ja sen myötä myöskään metsästyslain 41 a §:n 3 momentin soveltamisen edellytyksenä oleva päämäärä ilman, että metsästyksellä pyritään samalla johonkin luontodirektiivin mukaiseen hyväksyttävään päämäärään, joka kuuluu 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan alaan. Sillä seikalla, että metsästyksellä ei käytännössä olisi haitallista vaikutusta kysymyksessä olevan lajin suojelun tasoon, ei ole tässä suhteessa merkitystä.



Poikkeusluvalla sallittu kannanhoidollinen metsästys voi sinänsä kuitenkin olla keino luontodirektiivin mukaisen hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi.

#### *Suomen susikannan hoitosuunnitelma*

Maa- ja metsätalousministeriön 5.11.2019 julkaisema Suomen susikannan hoitosuunnitelma (Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:24) lähtee siitä, että susikannan suojeleminen onnistuu vain, jos susien kanssa samalla alueella asuvien ja toimivien ihmisten huolet ja tarpeet otetaan kannanhallinnassa huomioon ja puututaan susien laittomaan tappamiseen tehokkaasti. Tämä kuitenkin edellyttää lisäksi toimenpiteitä suden sietämisen edistämiseksi, vahingonkorvauksia, viestintää sekä maa- ja metsätalousministeriön asetuksilla sallimaa suden metsästystä siten, että se ei estä susikannan suotuisan suojelutason saavuttamista koskevan tavoitteen saavuttamista eikä vaaranna pienimmän elinvoimaisen susikannan ylläpitämistä.

#### *Luontodirektiivin soveltamista koskevat ohjeasiakirjat*

Komission 12.10.2021 julkaisemassa ohjeasiakirjassa luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta on todettu luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaisen poikkeamisen osalta yleisesti, että poikkeus voidaan myöntää vain, jos on olemassa erityinen ongelma tai tilanne, johon on puututtava. Poikkeusten on perustuttava vähintään yhteen 16 artiklan 1 kohdan a, b, c, d ja e alakohdassa luetelluista vaihtoehdoista. Poikkeuksen myöntämisen yhteydessä poikkeuksen päämäärä on ilmoitettava selkeästi ja täsmällisesti, ja kansallisen viranomaisen on täsmällisten tieteellisten tietojen perusteella kyettävä osoittamaan, että poikkeuksella kyetään saavuttamaan tämä päämäärä. Oppaassa 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan osalta on viittauksia unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuun asiassa C-674/17.

Ohjeasiakirja ei ole oikeudellisesti sitova, mutta se voidaan ottaa selvityksenä huomioon.

#### *Asiassa saatu selvitys*

Suomen riistakeskukselta on haettu poikkeuslupaa viiden suden metsästämiseen noin 799 neliökilometrin suuruisella alueella. Hakemusta on perusteltu lauman alfa-parin lähisukulaisuudella ja Metsäpeura Life-hankkeeseen liittyvän metsäpeurojen luontoon palautuksen turvaamisella. Hakemuksessa on tuotu myös esille alueella susivahinkouhkan vuoksi vähentynyt metsästyskoirien käyttö, lauman alfa-uroksen pihakäynnit ja lauman liikkuminen asutuksen läheisyydessä.

Suomen riistakeskus on myöntänyt kannanhoidollisella perusteella poikkeusluvansa viiden suden pyyntiin metsästyslain 41 a §:n 3 momentin nojalla. Päätöksen perustelujen mukaan kyse on yhdestä susilaumasta.

## Oikeudellinen arviointi

Metsästyslain 41 a §:n 3 momentilla on kansallisesti pantu täytäntöön luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohta. Metsästyslain 41 a §:n 3 momenttia on näin ollen tulkittava yhdenmukaisesti luontodirektiivin 16 artiklan ja unionin tuomioistuimen sitä koskevan oikeuskäytännön kanssa. Tämä tarkoittaa muun ohella sitä, että luontodirektiivin 16 artiklan johdantokappaleen mukaiset poikkeuslupan edellytykset koskevat myös metsästyslain 41 a §:n 3 momentin nojalla myönnettävää poikkeuslupaa, vaikka niihin ei viitata mainitussa momentissa. Kaikkien poikkeuslupan myöntämiselle säädettyjen edellytysten tulee siten täytyä, jotta poikkeuslupa suden tappamiseen voidaan myöntää.

Luontodirektiivin tiukasti suojeltavaan lajiin kohdistuva kannanhoidollinen metsästys ei sellaisenaan voi olla luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan ja sen myötä myöskään metsästyslain 41 a §:n 3 momentin soveltamisen edellytyksenä oleva päämäärä ilman, että metsästyksellä pyritään samalla johonkin luontodirektiivin mukaiseen hyväksyttävään päämäärään, joka kuuluu 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan alaan. Sillä seikalla, olisiko metsästyksellä käytännössä haitallista vaikutusta kysymyksessä olevan lajin suojelun tasoon, ei ole tässä suhteessa merkitystä. Poikkeusluvalla sallittu kannanhoidollinen metsästys voi sinänsä kuitenkin olla keino luontodirektiivin mukaisen hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi.

Unionin tuomioistuin on asiassa C-674/17 antamassaan ennakkoratkaisussa katsonut, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohta on tulkittava siten, että poikkeamisen päämäärää on tuettava selvin ja täsmällisin perusteluin, ja niin, että täsmällisten tieteellisten tietojen perusteella voidaan osoittaa, että poikkeusluvalla kyetään saavuttamaan tämä päämäärä.

Suomen riistakeskuksen päätöksen perusteluissa on viitattu poikkeusluvalla sallittavasta suden metsästyksestä metsästysvuonna 2021-2022 annettuun maa- ja metsätalousministeriön asetusta koskevaan muistioon, jonka mukaan suotuisalla suojelun tasolla olevan susikannan rajoitetulla metsästyksellä säädellään susikannan kasvua ja pyritään siten vähentämään susikantaan liittyviä sosioekonomisia konflikteja ja edistämään suden hyväksyttävyyttä niin, että susikannan suotuisa suojelutaso voidaan turvata. Muistiossa on edelleen todettu, että yhdessä muiden, susikannan hoitosuunnitelmassa lueteltujen, sietämistä edistävien toimenpiteiden kanssa susikannan hyväksyttävyyttä lisätään kohdentamalla metsästystä valikoinnin perusteella perhelauman susiyksilöön tai susiyksilöihin, vakiintuneisiin pareihin tai kokonaisuun laumoihin. Suotuisan suojelutason saavuttamisen jälkeen kannanhoidollisella metsästyksellä pyritään LCIE:n Euroopan unionin komissiolle esittämien näkemysten mukaisesti muun muassa kannan kasvun hallintaan ja ohjaamaan kannan alueellista esiintymistä ja siten vähentämään susista aiheutuvia haittoja, kuten kotieläin- ja koiravahinkoja ja edistämään suden hyväksyttävyyttä. Lisäksi suden kannanhoidollisella metsästyksellä pyritään lisäämään suden arvoa riistalajina ja siten kasvattamaan sen hyväksyntää.

Suotuisalla suojelun tasolla olevaan susikantaan kohdistuvalla metsästyksellä voidaan pyrkiä hidastamaan kannan kasvun vauhtia ja siten edistämään suden hyväksyttävyyttä pitkällä aikavälillä ja pitämään konfliktit hallittuina. Suotuisalla suojelun tasolla olevan kannan turvaamiseksi suden kannanhoidollisella metsästyksellä pyritään myös ennaltaehkäisemään susien laitonta tappamista.

Päätöksen perusteluiden mukaan Suomen riistakeskuksen Satakunnan ja Pohjanmaan toiminta-alueilla sijaitsevalla rajatulla poikkeuslupa-alueella ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua toteuttaa Suomen susikannan hoitosuunnitelman linjauksia ja edellä mainittuja kannanhoidollisia tavoitteita kuin rajoitetun metsästyksen salliminen. Perusteluissa on edelleen todettu, että pyynnin valikoivuus ja rajoittuneisuus toteutuu tarkoin valvotuissa oloissa päätöksen asettamissa alueellisissa, ajallisissa ja määrällisissä rajoissa sekä päätöksenmukaisesti toteutetuin pyyntimenettelyin.

Hallinto-oikeus toteaa, että riistakeskuksen päätöksen perusteluissa viitatussa maa- ja metsätalousministeriön asetusta koskevassa muistiossa tai suttu koskevassa kansallisessa hoitosuunnitelmassa ei ole nimenomaisesti käsitelty sitä aluetta, jota nyt kysymyksessä oleva poikkeuslupahakemus on koskenut, vaan niissä on tarkasteltu yleisellä tasolla susikannan hoitoon liittyviä ekologisia, yhteiskunnallisia, yhteisöllisiä ja taloudellisia näkökulmia.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2022:48 huomioon ottaen hallinto-oikeus viittaa edellä mainittuun unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuun asiassa C-674/17 ja katsoo, että pelkästään asetuksen tai kansallisen hoitosuunnitelman yleisten tavoitteiden toteuttaminen ei ole yksinään riittävä peruste poikkeusluvan myöntämiselle, ellei poikkeusluvasta samalla ilmene selvästi ja täsmällisesti se luontodirektiivin mukainen hyväksyttävä päämäärä, johon kannanhoidollisella metsästyksellä kyseisellä alueella pyritään, ja miten metsästyksellä saavutettaisiin tämä päämäärä.

Päätöksen tehneen viranomaisen on perusteltava poikkeusluvan edellytysten täyttyminen. Poikkeuslupahakemuksessa ei ollut mainittu suden yleisen hyväksyttävyyden lisäämistä eikä suden laitonta tappamista tai sen torjuntaa. Hallinto-oikeus toteaa, ettei Suomen riistakeskuksen päätöksestä käy selkeästi ja täsmällisesti ilmi, mihin luontodirektiivin mukaiseen hyväksyttävään päämäärään viiden suden kannanhoidollista metsästystä koskevalla poikkeuslupapäätöksellä on pyritty. Siltä osin kuin riistakeskuksen päätöksen perusteluina on ollut tarkoitus viitata susikantaan liittyvien sosioekonomisten konfliktien vähentämiseen, suden hyväksyttävyyden edistämiseen ja susien laittoman tappamisen ehkäisyyn hakemuksen kohteena olevalla alueella, päätöksen perusteeksi ei ole tältä osin esitetty selvitystä. Suomen riistakeskus ei ole myöskään osoittanut täsmällisten tieteellisten tietojen perusteella, että poikkeusluvalla kyetään saavuttamaan sille asetettu päämäärä. Näin ollen riistakeskus ei ole riittävällä tavalla perustellut poikkeusluvan päämäärää koskevan edellytyksen täyttymistä.

Edellä mainitun unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisun mukaan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohta on siten ollut jo tällä perusteella esteenä poikkeuslupan myöntämiselle. Poikkeuslupaa ei näin ollen olisi tullut myöntää myöskään luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaa vastaavan metsästyslain 41 a §:n 3 momentin nojalla.

Koska poikkeuslupapäätös ei täytä luontodirektiivin edellytyksiä päätöksellä tavoiteltavan päämäärän osalta, ei päätöksen muita edellytyksiä ole tarpeen arvioida.

Suomen riistakeskuksen päätös on siten lainvastainen ja se olisi tämän vuoksi kumottava. Koska aika, jonka asiassa myönnetty poikkeuslupa on ollut voimassa, on kuitenkin jo päättynyt, valituksesta lausuminen ei enemmälti ole tarpeen.

### **Sovelletut oikeusohjeet**

Perusteluissa mainitut

### **Muutoksenhaku**

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan.

Valitusosoitus on liitteenä Hall (01.20).

### **Hallinto-oikeuden kokoonpano**

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Petri Forma, Jani Ruotsalainen ja Hanna Vainionpää. Asian on esitellyt Jani Ruotsalainen.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

**Jakelu**

Päätös maksutta Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola-Pohjanmaa ry ja Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Satakunta - Varsinais-Suomi  
Osoite: Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola-Pohjanmaa ry

Suomen luonnonsuojeluliiton Pirkanmaan piiri ry ja Suomen luonnonsuojeluliiton Satakunnan piiri ry  
Osoite: Suomen luonnonsuojeluliiton Pirkanmaan piiri ry

Jäljennös maksutta Suomen riistakeskus

**Tuomioistuimen yhteystiedot**

Vaasan hallinto-oikeus  
Korsholmanpuistikko 43, 4 krs (PL 204), 65101 Vaasa  
Sähköposti: vaasa.hao@oikeus.fi  
Puh.: 029 56 42780

Hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelu:  
<https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla  
<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/>