

Euroopan komissiolle

WWF Suomen, Suomen luonnonsuojeluliiton ja Luonto-Liiton kantelu Suomen maa- ja metsätalousministeriön luontodirektiiviä rikkovasta suden kannanhoidollista metsästäystä koskevasta asetuksesta 14.12.2021/1108

*Kantelun tekijät: Maailman luonnon säätiö – World Wide Fund for Nature. Suomen rahasto sr (WWF Suomi)
Suomen luonnonsuojeluliitto
Luonto-Liitto ry*

Suomen maa- ja metsätalousministeriö on antanut asetuksen suden kannanhoidollisen metsästyksen aloittamiseksi kevättalvella 2022: Maa- ja metsätalousministeriön asetus poikkeusluvalla sallittavasta suden metsästyksestä metsästysvuonna 2021–2022 (voimassa 15.12.2021-31.7.2022) 14.12.2021/1108. Kannanhoidolliset metsästysluvat käsittelee ja myöntää asetuksen pohjalta Suomen riistakeskus, joka on maa- ja metsätalousministeriön hallinnon alainen julkisoikeudellinen laitos. Suomen riistakeskusta ohjaa ja valvoo maa- ja metsätalousministeriö.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa vahvistetaan suurin sallittu saalismäärä suden rauhoituksesta poikkeamiseksi. Suomen riistakeskus voi myöntää poikkeuslupia enintään 20 suden metsästämiseksi muualla kuin poronhoitoalueella. Metsästys voi kohdistua enintään neljään suden perhelaumaan tai reviirin merkanneeseen pariin.

Kantelijat katsovat, että asetus rikkoo luontodirektiiviä ja sen tulkinnasta annettuja tuomioistuimen ratkaisuja.

Yleistä

Tämän kantelun ovat tehneet yhdessä WWF Suomi, Suomen luonnonsuojeluliitto ja Luonto-Liitto. Kantelu koskee luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (jäljempänä luontodirektiivi) 16 artiklan tulkintaa sekä direktiivin tavoitteiden noudattamista.

Suomen maa- ja metsätalousministeriö on antanut asetuksen suden kannanhoidollisen metsästyksen aloittamiseksi kevättalvella 2022: Maa- ja metsätalousministeriön asetus poikkeusluvalla sallittavasta suden metsästyksestä metsästysvuonna 2021–2022 (voimassa 15.12.2021-31.7.2022) 14.12.2021/1108. Kannanhoidolliset metsästysluvat käsittelee ja myöntää asetuksen pohjalta Suomen riistakeskus, joka on maa- ja metsätalousministeriön hallinnon alainen julkisoikeudellinen laitos. Suomen riistakeskusta ohjaa ja valvoo maa- ja metsätalousministeriö.

Asetus suden kannanhoidollisen metsästyksen aloittamiseksi rikkoo Euroopan unionin luontodirektiiviä ja sitä tulkitsevan oikeuskäytännön asettamia oikeudellisia reunaehtoja.

Susi on Suomessa erittäin uhanalainen laji¹, jonka ainoa uhka ja uhanalaisuuden ainoa syy on pyynti. Suomi raportoi suden suojelun tason vuonna 2019 luontodirektiivin artiklan 17 mukaisessa menettelyssä boreaalisella

¹ Hyvärinen, E., Juslén, A., Kemppainen, E., Uddström, A. & Liukko, U.-M. (toim.) 2019. Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. Helsinki. 704 s.

ja alpiinisella vyöhykkeellä epäsuotuisaksi. Luontodirektiivin artiklan 12 mukaisesti susi on asetuksen soveltamisalueella tiukasti suojeltava laji (luontodirektiivin liite IV), jonka yksilöiden tahallinen tappaminen on kiellettyä. Suden suojelusta on mahdollista poiketa, jos direktiivissä asetetut poikkeamisen edellytykset täyttyvät.

Ensinnäkin poikkeaminen ei saa vaarantaa tieteellisesti määriteltyä susikannan suotuisaa suojelutasoa tai sen ennalleen saattamista. Toiseksi poikkeamista ei voida tehdä, jos poikkeamisella tavoiteltu päämäärä voidaan saavuttaa jollakin muulla tyydyttävällä ratkaisulla. Kolmanneksi, jos kaksi edellistä edellytystä täyttyvät, kannanhoidollinen metsästys voidaan aloittaa, jos se on mahdollista toteuttaa valikoiden, rajoitetusti ja tarkoin valvotuissa oloissa.

Ensimmäinen edellytys: suotuisa suojelun taso

Maa- ja metsätalousministeriö esittää asetusmuistiossa² (s.1) suden suojelun tason olevan suotuisalla tasolla: ”**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.**” Maa- ja metsätalousministeriön mukaan suotuisan suojelutason määrittely pitäisi tehdä luontodirektiivin 17 artiklan mukaisessa menettelyssä. Ministeriö on kuitenkin muuttanut määrittelyä luontodirektiivin vastaisesti.³

Luontodirektiivin 16 artiklan edellytys suotuisasta suojelutasosta ei täyty, sillä susi on Suomessa erittäin uhanalainen, jolloin lajin suojelutilannetta ei voida kuvata suotuisaksi.^{4,5} Lisäksi huomionarvoista on, että ministeriö on tilannut tutkimuksen suden suotuisan suojelutason viitearvojen määrittämiseksi ja tutkimus valmistuu vasta syksyllä 2022. Tutkimuksen väliraportin⁷ alustavien tulosten mukaan Suomen susikanta on liian pieni säilyäkseen geneettisesti elinvoimaisena edes melko lyhyellä aikavälillä, ja Suomessa tulisi olla 500 sutta, jotta laji säilyisi elinvoimaisena. Suomessa arvioitiin olevan maaliskuussa 2021 noin 300 sutta 28 perhelaumassa. Suotuisan suojelun viitearvon tulee puolestaan olla suurempi kuin pienin geneettisesti elinvoimainen populaatio.

² https://mmm.fi/documents/1410837/1822248/Susiasetusmuistio_2021-2022_Final.pdf/f33be906-1c5a-76f7-0fc2-8f60e195ca94/Susiasetusmuistio_2021-2022_Final.pdf?t=1639476007267

³ Suden kannanhoidollisen metsästyksen suunnitelma – työryhmäraportti, 2021 Maa- ja metsätalousministeriö https://mmm.fi/documents/1410837/1708293/~+VN_13837_2019-MMM-41+Suden+kannanhoidollisen+mets%C3%A4styksen+suunnitelma+-+ty%C3%B6ryhm%C3%A4raportti+1740413_1_1.pdf/b30cd84b-ee06-e5b6-3683-52694f9b9de8/~+VN_13837_2019-MMM-41+Suden+kannanhoidollisen+mets%C3 s.9.

⁴ Laikre, L., Nilsson, T., Primmer, C.R., Ryman, N. & Allendorf, F.W. (2009). Importance of genetics in the interpretation of favourable conservation status. *Conserv. Biol.*, 23, 1378-1381: “A well-established system for assessing the status of populations, developed by the International Union for Conservation of Nature (IUCN), is the red list categories (IUCN 2001). The relationship between the FCS concept of the Habitats Directive and the red list categories is briefly described in the general guidance document (European Commission 2006): the red list categories and FCS classifications “are clearly related and are based on interpretations of similar data, however it is not possible to give an exact correspondence in all cases.” This document also suggests that a population in the red list category endangered will normally not have FCS, whereas a population classified as vulnerable sometimes can. According to the criteria lists proposed by Linnell et al. (2008), a population classified as critically endangered, endangered, or vulnerable in the IUCN system cannot have FCS.”

⁵ Komissio on asiassa C-342/05 ottanut kantaa erittäin uhanalaisen lajin suotuisan suojelun tilaan toteamalla, että uhanalaisen lajin suojelun tasoa ei voida pitää suotuisana. Myös Suomen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2013:185 on arvioitu suotuisan suojelun tasoa ja edellytyksiä suojelusta poikkeamiselle. Ratkaisussa siteerataan oikeuskirjallisuutta (Suvantola, Leila & Similä, Jukka: Luonnonsojelu-oikeus, 2011) seuraavasti: ”Uhanalaisten lajien osalta lajin suojelutilannetta ei voida kuvata määritelmällä suotuisa eikä poikkeuksen myöntämisedellytys voi siten täytyä. --- Arvioinnissa on lisäksi noudatettava varovaisuusperiaatetta, sillä luonnontieteellistä tietoa leimaa aina epävarmuus --- Jos lajin suojelutaso alittaa suotuisan suojelutason rajan, oikeudelliset edellytykset poikkeuksen myöntämiselle eivät täyty.”

⁶ Myös artikkelissa Kallio, Pasi: Suotuisa suojelutaso luonnonsojelu-oikeudessa (2001) todetaan sivulla 100: ”--lienee selvää, ettei lajin suojelutaso voi olla suotuisa, jos laji on määritelty uhanalaiseksi eli sen luontainen säilyminen Suomessa on vaarantunut.”

⁷ Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 66/2021: Suomen susikannan suotuisan suojelutason viitearvojen määrittäminen (Väliraportti syyskuu 2021), s. 15. Linkki väliraporttiin: https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/547828/luke-luobio_66_2021.pdf?sequence=7&isAllowed=y

Suotuisan suojelun tason viitearvon laskennan keskeneräisyyden lisäksi susikannassa on geneettinen riski, joka johtuu myös susikannan maantieteellisestä jakautumisesta. Nyt sudet ovat idässä ja lännessä, mutta niiden välissä on iso aukko. LUKEn väkiraportissakin todetaan: ”Geneetiikkaan liittyvät alustavat tulokset osoittavat Suomen nykyisen susikannan olevan liian pieni säilyäkseen geneettisesti elinvoimaisena edes melko lyhyellä (17 v.) aikavälillä. Huolimatta yhteydestä Venäjän susikantaan Suomen susien perinnöllinen monimuotoisuus on viime vuosina pienentynyt. Geneettinen monimuotoisuus on Lounais-Suomessa vähäisempää kuin Itä-Suomessa, ja susikannan painopisteen siirtyminen Länsi-Suomeen heijastuu koko maata koskeviin tunnuslukuihin. Tämä osoittaa, että susien tulomuutto Venäjältä ei riitä kumoamaan pienessä populaatiossa tapahtuvaa perinnöllisen muuntelun menetystä.”

Huomionarvoista on myös se, että aloittamalla kannanhoidollisen metsästyksen heti kun kannan arvioidaan olevan suotuisalla tasolla, ministeriö antaa ymmärtää susien tappamisen olevan yleisesti hyväksyttävä käytäntö. Tutkimusten mukaan tällainen toiminta ei kuitenkaan välttämättä edesauta suurpetojen hyväksyntää.⁸ Tässä yhteydessä on myös huomioitava, että ministeriö antaa mahdollisuuden suden trofeemetsästykselle, sillä kannanhoidollisessa metsästyksessä tapetut eläimet kuuluvat asetuksen mukaan metsästäjille.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 191 artiklassa on vahvistettu ennalta varautumisen periaate, jonka tavoitteena on varmistaa ympäristönsuojelun korkea taso ennalta ehkäisevän päätöksenteon avulla riskitapauksissa. EU:n tuomioistuimen Suomen edellistä suden kannanhoidollista metsästystä koskevassa ratkaisussa (C-674/17) todetaan, että 16 artiklan edellytyksiä suojelusta poikkeamiselle on tulkittava suppeasti ja todistustaakka edellytysten täyttymisestä on päätöksen tekevällä viranomaisella. Samassa ratkaisussa todetaan (kohta 66): ”Tässä yhteydessä on korostettava myös sitä, että SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistetun ennalta varautumisen periaatteen mukaan on niin, että jos parhaiden käytettävissä olevien tieteellisten tietojen tarkastelun perusteella ei saada varmuutta siitä, vahingoittaako tällainen poikkeus tietyn uhanalaisen lajin kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista vai ei, jäsenvaltion on jätettävä poikkeus hyväksymättä tai luovuttava sen toimeenpanosta.”

Maa- ja metsätalousministeriö ei ole asetusmuistiossaan pystynyt tieteellisesti esittämään suden olevan suotuisan suojelun tasolla Suomessa. Asetusmuistiossa ei ole esitetty syitä, miksi vain pari vuotta vanha arvio lajin uhanalaisuudesta ja luontodirektiivin artiklan 17 mukainen arvio lajin epäsuotuisasta suojelun tasosta Suomessa pitäisi muuttua. Itse laatimassaan, voimassa olevassa Suomen susikannan hoitosuunnitelmassa vuodelta 2019⁹ maa- ja metsätalousministeriö asetti pienimmäksi elinvoimaiseksi susikannaksi 25 lisääntyvää paria, mutta nyt asetuksen taustamuistiossa ministeriö tulkitsee omalla päätöksellään LUKEn keskeneräistä laskentaa niin, että pienin elinvoimainen kanta olisi 15 lisääntyvää paria. Päätös asetuksen antamisesta on annettu ennen tieteellisen tutkimuksen valmistumista ja loukkaa siten luontodirektiiviä, sen tulkinnasta annettuja tuomioistuinten ratkaisuja sekä yleistä ennalta varautumisen periaatetta.

Toinen edellytys: muun tyydyttävän ratkaisun puuttuminen

Jotta luontodirektiivin mukaisesta suojelusta voitaisiin poiketa, tulee lisäksi osoittaa, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole kuin poiketa lajin suojelusta. EU:n tuomioistuimen ennakkoratkaisussa C-647/17 linjattiin, että jäsenvaltion on esitettävä täsmälliset ja asianmukaiset perustelut sille, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole niiden päämäärien saavuttamiseksi, joihin on vedottu poikkeuksen tueksi.

⁸ Linnell, J. D. C. (2013). From conflict to coexistence: insights from multi-disciplinary research into the relationships between people, large carnivores and institutions. Istituto di Ecologia Applicata, Rome.

⁹ Maa- ja metsätalousministeriö 2019: Suomen susikannan hoitosuunnitelma. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:24. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161865/MMM_2019_24.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tuomioistuimien linjasi (kohta 50): ”Tätä perusteluvelvollisuutta ei ole noudatettu silloin, kun poikkeuksesta tehdyssä päätöksessä ei ole mainintaa siitä, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole, eikä viittausta tämän osalta merkityksellisiin teknisiin, oikeudellisiin ja tieteellisiin selvityksiin. Edellä esitetyn perusteella toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia 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.”

Asiassa C-342/05 tuomioistuin on todennut (kohta 31): ”[P]äätökset, jotka yhtäältä eivät perustu arviointiin siitä, millä tavoin niillä sallittava susien tappaminen vaikuttaa tämän lajin kantojen suotuisaan suojelun tasoon niiden luontaisella levinneisyysalueella, ja joita toisaalta ei ole perusteltu täsmällisesti ja asianmukaisesti muun tyydyttävän ratkaisun puuttumisen osalta, ovat luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan vastaisia.”

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa asetuksen taustamuistiossa (s.1) muun tyydyttävän ratkaisun osalta aluksi: ”Suotuisalla suojelun tasolla olevan kannan kasvun säätelylle ja siihen liittyvien konfliktien hallinnalle ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua kuin metsästyksen, koska vahinkoperusteiset poikkeusluvut tai poliisin poistomääräykset eivät mahdollista suunnitelmallista kannan säätelyä, vaikka tukevat osana kokonaisuutta susiin liittyvien konfliktien hallintaa.” Tekstissä mainitaan epäsuorasti, että kannanhoidollisen metsästyksen tavoitteena mahdollistaa ”suunnitelmallinen kannan säätely”. Tällainen tavoite on kuitenkin vastoin luontodirektiivin 12 artiklaan kirjoitettua pääsääntöä, jonka mukaan jäsenvaltion on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet susia koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi ja kieltää kaikki näiden lajien tahallinen tappaminen. Tavoite susikannan suunnitelmallisesta vähentämisestä on vastoin direktiivin kirjainta ja henkeä.

Ministeriö ei asetusmuistiossaan tuo ilmi, mitä muita tyydyttäviä keinoja susikysymysten ratkaisussa on arvioitu. Tällaisia muita tyydyttäviä keinoja ovat esimerkiksi vahinkojen ennaltaehkäisy (kotieläinten suojaaminen), toimiva korvausjärjestelmä, viestintä ja alueelliset suurpetoyhdyshenkilöt. Susien mahdollisesti toistuviin kotieläinvahinkoihin voidaan puuttua vahinkoperusteisilla poikkeusluvilla.

Asetusmuistiossa (s.8) ministeriö ehdottaa muuksi tyydyttäväksi ratkaisuksi sitä, että EU-oikeutta muutettaisiin siten, että sutta voisi metsästä nykyistä vapaammin. Asetusmuistiossa todetaan: ”*Muu tyydyttävä ratkaisu olisi muuttaa luontodirektiivin liitteitä luontodirektiivin 19 artiklan mukaisessa menettelyssä siten, että susi siirrettäisiin Suomen populaation osalta liitteestä IV liitteeseen V.*” Ministeriön toive lainsäädäntömuutoksesta ei ole täsmällinen tai asianmukainen peruste laista poikkeamiselle, eikä toivetta ole liitetty merkityksellisiin tieteellisiin, teknisiin ja oikeudellisiin selvityksiin.

Ministeriö esittää lukuisia muitakin perusteita suden kannanhoidollisen metsästyksen aloittamiseksi, mutta ei kuitenkaan viittaa perusteluissa merkityksellisiin teknisiin, tieteellisiin tai oikeudellisiin selvityksiin eikä myöskään osoita, etteikö muita tyydyttäviä ratkaisuja tavoitteisiin pääsemiseksi olisi. Näitä muita perusteluita käsitellään jäljempänä.

Kolmas edellytys: 16 artiklan 1 kohdan e kohdan vaatimukset

Luontodirektiivin mukaan, jos yllä esitetyt kaksi ensimmäistä edellytystä täyttyvät, poikkeaminen voidaan suorittaa luontodirektiivin 16 artiklan a-e kohtien kriteerien perusteella niiden asettamien edellytysten täyttyessä. Maa- ja metsätalousministeriö perustaa kannanhoidollisen metsästyksen luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e kohtaan, jonka mukaisesti jäsenvaltio voi poiketa lajisuojelusta salliakseen tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa.

Maa- ja metsätalousministeriön asetusmuistion mukaan kannanhoidollinen metsästys voidaan kohdentaa joko 1–2 suden poistamiseen laumasta tai reviiirin merkanneeseen pariin tai koko perhelaumaan (s.18) ja yhteensä enintään 20 suteen (s.1). Määrään ei lueta poliisin määräyksellä poistettu ja liikenteessä kuolleita susia. Määrään ei myöskään lueta vahinkoperusteisia suden poistoja. Komissio on aikaisemmin huomauttanut (C-342/05), että Suomen viranomaisten noudattama kannanhoidollista metsästystä koskeva käytäntö johtaa siihen, että susia voidaan tosiasiaassa tappaa luvanvaraisesti huomattavasti yli maa- ja metsätalousministeriön asettaman ylärajan.

EU:n tuomioistuimen asiassa C-342/05 komissio totesi kannanhoidollisen metsästyksen osalta (kohta 14): *”Maa- ja metsätalousministeriön etukäteen asettamat vuosittaiset aluekiintiöt rajatulle ajanjaksolle eivät ole perusteltuja, koska poikkeukset tiukasta suojelujärjestelmästä poikkeamiselle on arvioitava 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti jokaisen pyyntiluvan kohdalla erikseen riippumatta ajankohdasta.”* Toisin sanoen kannanhoidolliset poikkeusluvut tulisi toteuttaa valikoiden, rajoitetusti ja tarkoin valvotuissa oloissa. Asetusmuistiossa ei ole tätä vaatimusta riittävästi huomioitu.

Tuomioistuimen vuosien 2015-2016 suden kannanhoidollista metsästystä koskevassa ratkaisussa C-674/17 todetaan (kohta 78): *”--poikkeusluvuissa olleista maininnoista huolimatta kannanhoidollisen metsästyksen puitteissa on niiden vastaisesti ilmeisesti tapettu 20 alfayksilöä pääasiassa kyseessä olevana metsästysvuonna, mikä antaa aiheen epäillä myönnettyjen poikkeuslupien valikoivuutta, niiden toimeenpanon valvonnan tehokkuutta ja sitä, että pyynti olisi tapahtunut rajoitetusti.”* Lisäksi tuomioistuin toteaa (kohta 79), ettei *”edellytyksillä, joilla pääasiassa kyseessä olevat poikkeusluvut myönnettiin, ja tavalla, jolla niiden noudattamista valvottiin, kyetä takaamaan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettulla tavalla asianomaisen lajin yksilöiden pyynnin tapahtuminen valikoiden ja rajoitetusti.”*

Ministeriö toteaa asetusmuistiossa (s. 8) valikoinnin noudattamisen olevan lähes mahdotonta lumettomana aikana: *”Lisäksi EU-tuomioistuimen ja KHO:n ratkaisukäytännön perusteella vahinkoa aiheuttava yksilö on pystyttävä identifioimaan, joten valikointi on lähes mahdotonta laumasta etenkin lumettomana aikana tai vuotena.”* Kuten todettu ylempänä, myös kannanhoidolliset poikkeusluvut on kyettävä toteuttamaan valikoiden, rajoitetusti ja tarkoin valvotuissa oloissa. Jos valikointi on ”lähes mahdotonta” esimerkiksi lumettomana aikana, kuten ministeriö esittää, ei poikkeusta tulisi toteuttaa.

Muut maa- ja metsätalousministeriön asetuksen perustelut

Salametsästyksen ehkäisy

Asetusmuistiossa (s.8) perustellaan kannanhoidollisen metsästyksen aloittamista sillä, että se vähentäisi susiin kohdistuvaa laitonta tappamista. Euroopan unionin tuomioistuin on asiassa C-674/17 katsonut (kohta 48), että pelkästään se, että on olemassa salametsästyksen kaltaista laitonta toimintaa tai että sen valvonnan toimeenpanossa on kohdattu vaikeuksia, ei riitä vapauttamaan jäsenvaltiota velvollisuudestaan taata luontodirektiivin liitteen IV mukaisesti suojeltujen eläinten suojelu. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltion on tuomioistuimen mukaan päinvastoin huolehdittava ensisijaisesti siitä, että laittoman toiminnan valvonta on tiukkaa ja tehokasta. Näin ollen salametsästyksen uhkaa ei voida katsoa perustelluksi syyksi suden suojelusta poikkeamiselle. Ministeriö ei myöskään asetusmuistiossaan osoita, että kannanhoidollinen metsästys tutkitusti vähentäisi susiin kohdistuvaa salametsästystä. On myös huomioitava, että ministeriön ajattelutapa (laillista metsästystä tarvitaan laittoman metsästyksen vähentämiseksi) saattaa tosiasiaassa epäsuorasti kannustaa laittomaan metsästyksen.

Ratkaisussa C-674/17 tuomioistuin katsoi (kohta 45), että kansallisen viranomaisen on esitettävä täsmällisiä tieteellisiä tietoja ja tarvittaessa myös vertailevia tietoja kannanhoidollisen metsästyksen vaikutuksista suden

suojelun tasoon sen oletettaman 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.

Ministeriö ei ole esittänyt tieteellistä näyttöä, jonka perusteella voitaisiin katsoa, että suden laillinen metsästys vähentäisi salametsästystä siinä laajuudessa, että tällä olisi kokonaisvaltaisesti tarkastellen positiivinen vaikutus suden suojelun tasoon. Päinvastoin on huomioitava, että aikaisempien kokemusten mukaan laillinen metsästys ei vähentänyt laitonta metsästystä. Lisäksi tutkimusten mukaan laillinen metsästys ei välttämättä vähennä laitonta metsästystä.¹⁰¹¹¹²

Suomessa kannanhoidollisten metsästyksien yhteydessä on esiintynyt yleisesti luvatonta metsästystä. Yleisin laittomuuden syy on ollut lupamäärien ylittäminen, että yhdellä tai kahdella luvalla on ammuttu koko lauma, tai mikäli saalista ei ole tullut, niin suden metsästystä on jatkettu lupa-ajan päättymisen jälkeen. Esimerkiksi vuonna 2015 Pohjois-Savossa ja Pohjois-Pohjanmaalla kahdessa erillisessä luvallisessa jahdissa poliisi tutki suden laitonta pyyntiä törkeänä metsästysrikoksena. Käynnissä olevassa SusiLife hankkeessa poliisin ja Metsähallituksen erätarkastajan yhteispartio ennaltaehkäisee ja valvoo metsästysrikollisuutta. Partio keskittyy erityisesti susien laittoman tappamisen ehkäisyyn.

Metsäpeuran suojele

Maa- ja metsätalousministeriön asetusmuistiossa (s.9) esitetään, että yksi perustelu suden kannanhoidolliselle metsästykselle on uhka metsäpeurakannan elinkyvyille. Tulee kuitenkin huomioida, että vaikka viime aikoina Kainuussa suurpedot ovat vaikuttaneet metsäpeurakannan taantumiseen viime aikoina, alkuperäinen suurin syy metsäpeuran ahdinkoon on metsätalous: lajille luontaisista laajoista metsä- ja suoerämaista on enää sirpaleita jäljellä. Metsäpeuran suojeleluun on muitakin keinoja kuin suden suojelelusta poikkeaminen, mistä syystä metsäpeuran suojelele ei täytä luontodirektiivin poikkeusperusteita.

Suomessa edelleen annetaan vuosittain metsäpeuran metsästyslupia. Ensisijaisena toimenä tulisi olla lopettaa metsäpeuran metsästäminen ja lisäksi tulisi lisätä sen laittoman pyynnin valvontaa. Harvan susikannan alueella Pohjanmaalla Suomenselällä metsäpeurakanta väheni vuosina 2004–2009 juuri liiallisen metsästyksen seurauksena.

Muu tyydyttävä ratkaisu on myös metsäpeurojen palautusistutukset muualle Suomeen (metsäpeuroja on palautettu vuosina 2017–2019 Seitsemiseen Pirkanmaalle ja Lauhavuoreen Etelä-Pohjanmaalle) ja poronhoitoalueen etelärajan siirtäminen pohjoisemmaksi, jotta saataisiin lisää rauhaista elintilaa metsäpeuralle ja suurpedoille.

Komission ohjeasiakirja luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelelusta esittää, että olisi epätavallista perustella poikkeusta laittamalla etusijalle sellaisen lajin edut, joka on yleinen ja menestyvä verrattuna lajiin, jonka suojelelusta halutaan poiketa.¹³ Ohjeasiakirjan mukaan ennen kuin harkitaan poikkeuksen myöntämistä saalislajin suojelemiseksi, olisi arvioitava kaikki muut mahdolliset uhat ja puututtava niihin.¹⁴

¹⁰ Louchouart NX, Santiago-Ávila FJ, Parsons DR, Treves A. 2021 Evaluating how lethal management affects poaching of Mexican wolves. *R. Soc. Open Sci.* 8: 200330. <https://doi.org/10.1098/rsos.200330m>

¹¹ Chapron G, Treves A. 2016 Blood does not buy goodwill: allowing culling increases poaching of a large carnivore. *Proc. R. Soc. B* 283: 20152939. <http://dx.doi.org/10.1098/rspb.2015.2939>

¹² Santiago-Ávila, F. J., Chappell, R. J., & Treves, A. (2020). Liberalizing the killing of endangered wolves was associated with more disappearances of collared individuals in Wisconsin, USA. *Scientific reports*, 10(1), 1-14.

¹³ Komission tiedonanto. Ohjeasiakirja luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelelusta. Bryssel 12.10.2021 C(2021) 7301 final, s. 54.

¹⁴ Komission tiedonanto. Ohjeasiakirja luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelelusta.

Ottaen huomioon, että koska susi on Suomessa erittäin uhanalainen laji, kun taas metsäpeura on silmällä pidettävä, uhanalaisemman lajin suojelusta poikkeamista ei ole johdonmukaista perustella sitä vähemmän uhanalaisen lajin suojelulla. Lisäksi komission ohjeen valossa on katsottava, ettei metsäpeuran suojelun perusteella voida poiketa uhanalaisen lajin suojelusta.

Suden arvon kasvattaminen riistaeläimenä

Maa- ja metsätalousministeriön asetusmuistion (s.8) perusteluissa esitetään, että kannanhoidollisen metsästyksen tarkoituksena on nostaa suden arvoa riistaeläimenä. Luontodirektiivin tarkoituksena ei kuitenkaan ole lisätä tiukasti suojeltujen ja uhanalaisten lajien arvoa riistaeläimenä, vaan päinvastoin kieltää näiden lajien tappaminen ja edistää lajien suojelua.

Luontodirektiivin artiklan 1 kohdan mukaisesti direktiivin tavoite muun muassa edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luonnonvaraista elämistöä. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan tavoitteena on lisäksi luonnonvaraisten eläinlajien suotuisan suojelutason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen.

Unionin tuomioistuimen mukaan ”*luontodirektiivin 12, 13 ja 16 artikla muodostavat yhtenäisen normikokonaisuuden, jolla pyritään varmistamaan kyseessä olevien lajien kantojen suojelu, joten kaikki poikkeukset, jotka eivät ole tämän direktiivin mukaisia, loukkaavat sekä sen 12 ja 13 artiklassa vahvistettuja kieltoja että sääntöä, jonka mukaan poikkeuksia voidaan myöntää tämän direktiivin 16 artiklan mukaisesti*”.¹⁵

Ministeriön päämäärä ”suden arvon kasvattaminen riistaeläimenä” on vastoin direktiivin tavoitteita eikä sitä tule käyttää perusteena lajisuojelusta poikkeamiselle. Ministeriön päämäärä loukkaa direktiivissä asetettuja tavoitteita.

Populaatiokoon ulottaminen Suomen alueen ulkopuolelle

Maa- ja metsätalousministeriön asetusmuistiossa (s.12) esitetään, että LUKEn tieteellisesti määrittämä pienin elinvoimainen populaatiokoko 500 sutta voi tosiasiallisesti olla pienempi, mikäli muuttovirtaa tulee Venäjältä tarpeeksi. Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisun (C-674/17) mukaan arvioinnissa ei oteta huomioon susikannan luontaisen levinneisyysalueen osaa, joka ulottuu tietyille sellaisissa kolmannessa valtiossa sijaitseville alueille, jota eivät sido unionin tärkeinä pitämien lajien tiukan suojelun velvoitteet (esimerkiksi Venäjä tai Norja). Ministeriö ei voi ohittaa tieteellistä tutkimusta tai tuomioistuinratkaisuja poliittisten päämäärien saavuttamiseksi.

Suden aiheuttamat kotieläinvahingot

Maa- ja metsätalousministeriö vetoaa asetusmuistion (s.8) perusteluissa siihen, että kannanhoidollinen metsästyksen ehkäisee suden aiheuttamia kotieläinvahinkoja. Ministeriö ei kuitenkaan arvioi muita tyydyttäviä vaihtoehtoja susien aiheuttamien kotieläinvahinkojen välttämiseen tai ehkäisemiseen. Kotieläinvahinkojen osalta kansallinen tuomioistuin on luontodirektiivin tulkintaa koskevassa ratkaisussaan (KHO:2020:29) katsonut, että muu tyydyttävä ratkaisu on kotieläinten suojaaminen ja suojaaminen on omistajan vastuulla. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-674/17 (kohdat 36–37) katsottiin, että ”*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.*” Kotieläinvahingot on jo suojattu 16 artiklan b kohdassa,

Bryssel 12.10.2021 C(2021) 7301 final, s. 55.

¹⁵ Tuomio 20.10.2005, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626, 112 kohta, ja tuomio 10.1.2006, komissio v. Saksa, C-98/03, ECLI:EU:C:2006:3, 66 kohta.

jolloin niitä ei voida käyttää e kohdan mukaisen poikkeamisen perusteena. Susien mahdollisesti toistuviin kotieläinvahinkoihin voidaan puuttua vahinkoperusteisilla poikkeusluvilla.

SusiLife-hankkeessa on tuettu karjankasvattajia rakentamalla 80 km petoaitaa, asennettu 80 riistakameraa ja 160 ääni- ja valokarkotinta sekä 38 lampaiden GPS-paikannuspantaa. Muu tyydyttävä ratkaisu on myös toimiva korvausjärjestelmä. Suomessa on nopeutettu koti- ja lemmikkieläimien täysimääräistä korvaamista ja metsästyskoiran korvaus voi olla moninkertainen, kun siinä huomioidaan koiran käyttöarvo metsästyksessä.

Lisäksi on katsottu, että lisääntyvien susiyksilöiden suojeleminen voisi edistää susien hyväksyttävyyttä pitkällä aikavälillä, kun sudet oppivat välttelemään ihmisasutusta reviirin tullessa tutuksi.¹⁶

Helsingissä 21.12.2021

WWF SUOMI

SUOMEN LUONNONSUOJELULIITTO

LUONTO-LIITTO

¹⁶ Wolf visitations close to human residences in Finland: The role of age, residence density, and time of day.2016 Biological Conservation Biological Conservation (198):9-14