

HE 288/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi metsästyslain 41 a §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi metsästyslakia.

Ehdotetulla lailla täsmennettäisiin eräiden riistaeläinlajien pyydystämiseen tai tappamiseen tarkoitettujen poikkeuslupien myöntämisedellytyksiä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Kansallinen lainsäädäntö.....	3
2.2 EU-oikeus.....	4
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	6
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	6
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	6
5 Lausuntopalaute	6
6 Voimaantulo	6
7 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	6
LAKIEHDOTUS	7
Laki metsästyslain 41 a §:n muuttamisesta	7
LIITE	8
RINNAKKAISTEKSTI.....	8
Laki metsästyslain 41 a §:n muuttamisesta	8

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Kansalaisaloitteesta KAA 4/2020 vp antamassaan mietinnössä (MmVM 7/2022 vp) maa- ja metsätalousvaliokunta ja edelleen eduskunta (EK 41/2022 vp) edellytti, että valtioneuvosto ryhtyy mahdollisimman nopeasti toimenpiteisiin sellaisen lainsäädännön valmistelemiseksi, jolla täsmennetään metsästyslain 41 a §:n sääntelyä siten, että se vastaa suden suojelua koskevien poikkeusperusteiden osalta muiden rauhoitettujen lajien osalta vallitsevaa EU:n luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan poikkeusperusteiden tulkintaa sellaisena kuin se on vahvistettu EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Tällainen sääntely sallii myös suden metsästyksen poikkeusluvan perusteella, jos siitä ei ole haittaa lajin suotuisan suojelutason säilymiselle tai sen saavuttamiselle. Eduskunnan lausuman mukaan eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto valmistelee esityksen metsästyslain 41 a §:n muuttamisesta siten, että se annetaan eduskunnalle viimeistään marraskuussa 2022.

Esitys on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä. Esityksen kiireellisyyden ja teknisen luonteen vuoksi asiassa oli tarpeen poiketa kuulemista säädösvalmistelussa koskevista ohjeista, joten lausuntokierrosta ei järjestetty.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa:

<https://mmm.fi/hanke2?tunnus=MMM038:00/2022>

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kansallinen lainsäädäntö

Metsästyslain 37 §:ssä säädetään riistaeläinlajin rauhoittamisesta. Jos riistaeläimen kannan säilymisen tai riistaeläinlajin häiritsemättömän lisääntymisen turvaaminen sitä edellyttää, riistaeläinlaji on rauhoitettava määräajaksi tai toistaiseksi. Rauhoitettavista riistaeläinlajeista ja niiden rauhoitusajoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Rauhoitusaikana riistaeläintä ei saa metsästä tai vahingoittaa eikä soidinta, pesintää tai poikasia saa häiritä. Susi, karhu, saukko, ahma, ilves ja kirjohylje ovat aina rauhoitettuja.

Metsästyslain 38 §:ssä säädetään metsästyksen rajoittamisesta. Jos riistaeläinlajin kanta heikkipysyvästi tai tilapäisesti lajin esiintymisalueella tai osalla esiintymisaluetta, voidaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella kyseisen riistaeläinlajin metsästystä rajoittaa tai se voidaan kieltää kokonaan. Riistaeläinlajin metsästystä voidaan rajoittaa tai se voidaan kieltää myös, jos tavoiteltava riistaeläinlajin leviäminen tai metsästyksen tarkoituksenmukainen järjestäminen sitä edellyttää. Metsästyksen rajoittaminen voi tarkoittaa myös velvoitetta merkitä saalis tunnistemerkillä. Metsästyslain 50 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan rauhoittaa rauhoittamaton eläin tai rajoittaa sen pyydystämistä ja tappamista.

Metsästyslain 41 §:n mukaan Suomen riistakeskus voi myöntää luvan poiketa 37 ja 38 §:n sekä 50 §:n 2 momentin mukaisesta rauhoituksesta, kiellosta tai rajoituksesta 41 a–41 c §:ssä säädettyin edellytyksin. Suomen riistakeskus voi myös muulloin kuin 37 §:n nojalla säädettynä rauhoitusaikana myöntää 41 a §:n 1 momentissa, 41 b §:n 1 momentissa ja 41 c §:ssä säädettyin edellytyksin poikkeusluvan riistaeläimen tai rauhoittamattoman eläimen häiritsemiseen, pyydystämiseen tai tappamiseen.

Metsästyslain 41 a §:ssä säädetään edellytyksistä eräiden riistaeläinlajien poikkeusluvalle. Jos muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole eikä päätös haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä lajin luontaisella levinneisyysalueella, 41 §:ssä tarkoitettu poikkeuslupa voidaan myöntää ahman, suden, karhun, saukon, ilveksen, euroopanmajavan, hallin, kirjohylkeen, itämeren norpan, hillerin, nään ja metsäjäniksen 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 mukaan sutta, karhua, saukkoa ja ilvestä koskeva poikkeuslupa voidaan myöntää myös tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden pyydystämiseksi tai tappamiseksi. Momentissa tarkoitettuna ns. kannanhoidollisen poikkeusluvun myöntämisen edellytyksenä on, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja ettei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelutason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella.

2.2 EU-oikeus

EU:n luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (luontodirektiivi) on saatettu kansallisesti voimaan metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettujen eläinlajien osalta metsästyslailla.

Luontodirektiivin 1 artiklan mukaan lajin suojelun taso katsotaan suotuisaksi, kun kyseisen lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että tämä laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana, ja lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienentyä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa, ja lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö.

Luontodirektiivissä lajien suojelusta säädetään 12—16 artikloissa. Lajit on eritelty direktiivin liitteisiin niiden suojelustatuksen mukaan. Luontodirektiivin 12 artiklan mukaan liitteessä IV a olevia eläinlajeja koskee tiukka suojelujärjestelmä niiden luontaisella levinneisyysalueella. Jäsenvaltioiden on kiellettävä muun muassa näitä lajeja koskeva tahallinen pyydystämisen tai tappaminen luonnossa sekä näiden lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläistenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikana. Liitteen IV a tiukasti suojeltuja riistaeläinlajeja ovat Suomessa susi poronhoitoalueen ulkopuolella sekä karhu, ilves ja saukko. Kyseiset lajit on säädetty metsästyslain 37 §:n 3 momentissa aina rauhoitetuiksi.

Luontodirektiivin 16 artiklassa säädetään poikkeuksesta 12 artiklan mukaiseen tiukkaan suojeleluun. Poikkeaminen on mahdollista, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelutason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella. Tämän lisäksi edellytetään esimerkiksi tarvetta erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseen tai turvallisuusperustetta. Toisaalta poiketa voidaan myös ilman vahinkojen

ehkäisemistarvetta tai muuta yksilöityä perustetta, mutta vain tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden ottamiseksi. Luontodirektiivin 16 artiklan poikkeusperusteet on saatettu kansallisesti voimaan metsästyslain 41 a §:ssä.

Luontodirektiivin 14 artiklassa säädetään liitteessä V olevista lajeista, jotka eivät ole yhtä tiukasti suojeltuja kuin liitteen IV lajit. Luontodirektiivi lähtökohtaisesti sallii liitteen V lajien metsästyksen. Direktiivin 14 artikla edellyttää kuitenkin, että liitteen V lajien suojelutason tilaa on aktiivisesti seurattava. Jos seuranta osoittaa sen tarpeelliseksi, on jäsenvaltion toteutettava tarpeellisia toimenpiteitä suojelutason turvaamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla muun muassa lupajärjestelmä, rauhoitusaika sekä paikallinen tai väliaikainen rauhoittaminen. Liitteen V riistaeläinlajeja ovat Suomessa susi poronhoitoalueella sekä euroopanmajava, halli, kirjohylje, itämeren norppa, hilleri, näätä ja metsäjänis. Myös direktiivin 14 artiklan mukaisesta suojelusta voidaan poiketa 16 artiklan mukaisilla poikkeusperusteilla, jotka on saatettu kansallisesti voimaan metsästyslain 41 a §:ssä.

Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan poikkeukset eivät saa haitata ”kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella”. Poikkeusten myöntämisen ennakkoodellytys on siis se, että kyseisten lajien kantojen suojelun taso on suotuisa niiden luontaisella levinneisyysalueella. Kuitenkin EU-tuomioistuimen ratkaisussa C-342/05 (komissio v. Suomi, tuomio 14.6.2007, 29 kohta) todetaan, että tällaisia poikkeuksia voidaan myöntää poikkeuksellisesti silloin, kun on asianmukaisesti osoitettu, että niillä ei entisestään huononnetta kyseisten kantojen epäsuotuisaa suojelun tasoa tai estetä kyseisten kantojen suotuisan suojelun tason ennalleen saattamista. Samaan tapaan kuin komissio on todennut luontodirektiivissä tarkoitettua yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta antamissaan ohjeissa (Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the ”Habitats” Directive 92/43/EEC, lopullinen versio, helmikuu 2007), ja etenkin näiden ohjeiden III osaston 47-51 kohdassa tekemissään päätelmissä, voidaan todeta, että ei ole suljettu pois, että vähäisen yksilömäärän tappaminen ei vaikuta luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun tavoitteeseen, joka on susikantojen suotuisan suojelun tason säilyttäminen niiden luontaisella levinneisyysalueella. Tällainen poikkeus on siis asianomaisen lajin kannalta neutraali.

Komission ohjeasiakirja luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta

Komission lokakuussa 2021 antamassa päivitettyssä ohjeasiakirjassa (C(2021) 7301 final, s.115) todetaan vastaavasti, että unionin tuomioistuin on vahvistanut tällaisen lähestymistavan asiassa C-674/17 (66–69 kohta) viittaamalla lisäksi ennalta varautumisen periaatteeseen: ”On mainittava lajin epäsuotuisan suojelutason vaikutuksesta mahdollisuuteen hyväksyä poikkeuksia luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla, että unionin tuomioistuin on jo todennut, että tällaisten poikkeusten hyväksyminen on mahdollista poikkeuksellisesti silloin, kun on asianmukaisesti osoitettu, ettei niillä entisestään huononnetta kyseisten kantojen epäsuotuisaa suojelun tasoa tai estetä kyseisten kantojen suotuisan suojelun tason ennalleen saattamista.” Kuitenkin ”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”.

Hyvin harvojen yksilöiden tappamista koskevia poikkeuksia voidaan näin ollen myöntää tapauskohtaisesti, vaikka lajin suojelun taso ei ole (vielä) suotuisa. Silloin edellytetään, että poikkeus on lajin suojelun tason kannalta neutraali, mikä tarkoittaa, että se ei vaaranna susikannan

palauttamista ja säilyttämistä koskevan päämäärän saavuttamista sen luontaisella levinneisyysalueella. Poikkeuksella ei näin ollen saa olla kokonaisuutena kielteistä nettovaikutusta kannanvaihteluun, luontaiseen levinneisyysalueeseen, kannan rakenteeseen tai terveyteen (mukaan lukien geneettiset näkökohdat) tai kyseisen susikannan kytkeytyneisyystarpeisiin.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on varmistaa, että metsästyslain 41 a §:n sääntely vastaa luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan poikkeusperusteiden tulkintaa sellaisena kuin se on vahvistettu EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Metsästyslain 41 a §:n 1 momentin johdantokappaletta täsmennettäisiin suotuisan suojelutason säilyttämistä koskevan edellytyksen osalta. Poikkeusluvan myöntämisedellytyksenä olisi, että poikkeuslupa ei haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä tai saavuttamista lajin luontaisella levinneisyysalueella. Nykyisen momentin mukaan poikkeamisen perusteena on vain suotuisan suojelutason säilyttäminen, ei sen saavuttaminen. Sääntelyä sovellettaisiin yhdenmukaisesti EU-tuomioistuimen vahvistaman oikeuskäytännön kanssa (kts. kohta 2.2) kanssa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia. Metsästyslain 41 a §:n soveltamiskäytäntö vastaa jo nykyisin EU-tuomioistuimessa vahvistettua tulkintalinjaa, jonka mukaan poikkeuksia voidaan myöntää poikkeuksellisesti silloin, kun on asianmukaisesti osoitettu, että niillä ei entisestään huononeta kyseisten kantojen epäsuotuisaa suojelun tasoa tai estetä kyseisten kantojen suotuisan suojelun tason ennalleen saattamista.

5 Lausuntopalaute

Esityksen kiireellisyyden ja teknisen luonteen vuoksi asiassa oli tarpeen poiketa kuulemista säädösvalmistelussa koskevista ohjeista, joten lausuntokierrosta ei järjestetty.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.8.2023.

7 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnassa on vireillä hallituksen esitys HE 76/2022, jossa ehdotetaan muutettavaksi metsästyslain ruotsinkielisen version 41 a §:n 1 momentin johdantokappaleessa suotuisan suojelutason käsite vastaamaan luontodirektiivissä käytettyä ruotsinkielistä sanamuotoa. Pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevaa lakia. Edellä mainittu hallituksen esitys on tarvittaessa sovittava yhteen tämän esityksen kanssa.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

metsästyslain 41 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan metsästyslain (615/1993) 41 a §:n 1 momentin johdantokappale, sellaisena kuin se on laissa 159/2011, seuraavasti:

41 a §

Edellytykset eräiden riistaeläinlajien poikkeusluvalle

Jos muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole eikä päätös haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä tai saavuttamista lajin luontaisella levinneisyysalueella, 41 §:ssä tarkoitettu poikkeuslupa voidaan myöntää ahman, suden, karhun, saukon, ilveksen, euroopanmajavan, hallin, kirjohylkeen, itämeren norpan, hillerin, näädän ja metsäjäniksen pyydystämiseen tai tappamiseen:

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 _____.

Helsingissä 17.11.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Maa- ja metsätalousministeri Antti Kurvinen

Laki

metsästyslain 41 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan metsästyslain (615/1993) 41 a §:n 1 momentin johdantokappale, sellaisena kuin se on laissa 159/2011, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

41 a §

41 a §

Edellytykset eräiden riistaeläinlajien poikkeusluvalle

Edellytykset eräiden riistaeläinlajien poikkeusluvalle

Jos muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole eikä päätös haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä lajin luontaisella levinneisyysalueella, 41 §:ssä tarkoitettu poikkeuslupa voidaan myöntää ahman, suden, karhun, saukon, ilveksen, euroopanmajavan, hallin, kirjohylkeen, itämeren norpan, hillerin, näädän ja metsäjäniksen pyydystämiseen tai tappamiseen:

Jos muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole eikä päätös haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä tai saavuttamista lajin luontaisella levinneisyysalueella, 41 §:ssä tarkoitettu poikkeuslupa voidaan myöntää ahman, suden, karhun, saukon, ilveksen, euroopanmajavan, hallin, kirjohylkeen, itämeren norpan, hillerin, näädän ja metsäjäniksen pyydystämiseen tai tappamiseen:

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .