

Itä-Suomen hallinto-oikeus

PL 1744

70101 Kuopio

Valitus ML41a.3§ mukaisesta poikkeusluvasta suden pyyntiin

16.2.2015

Vaatimukset

- 1.) Suomen riistakeskuksen jäljempänä mainittujen päätösten toimeenpano tulee kieltää vailla lainvoimaa olevana valituksen käsittelyn ajaksi. Asiassa on katsottava olevan merkitystä sillä, että toimeenpano on luonteeltaan peruuttamaton.
- 2.) Päätökset on kumottava ML20§ ja EU- luonnonsuojeludirektiivin 12 artiklan ja 16 artiklan vastaisena.
- 3.) Koska kyseessä on asia, jossa edellytetään yhteisöoikeuden soveltamista, asiassa olisi syytä harkita EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisua.

Päätökset ja päätöskohtaiset perustelut

Suomen Riistakeskus Pohjois-Karjala

päätökset nro:

Päätösnumero: 2015-1-400-00016-0

Päivämäärä: 23.1.2015

Ministeriön taustamuistio Dnro 2334/13/2014 todetaan seuraavaan: "Suomen riistakeskus arvioi ja selvittää tapauskohtaisesti perusteet poikkeuslupien myöntämiseksi. Erityisehtona tulee olla, että kannanhoidollisia poikkeuslupia voidaan myöntää vain vahvoihin, elinvoimaisiin ja vakiintuneisiin susilaumoihin, joista on Tassu-järjestelmän kautta kannanseurantatietoa käytettävissä. Poikkeuslupia voidaan myöntää yksi susireviirialuetta kohden. Poikkeuslupa rajataan susireviirialueelle ja pyyntiaika on enintään 21 vuorokautta."

Luvan aluerajaus ei noudata susireviirin rajoja vaan yhdessä muiden alueelle myönnettyjen lupien kanssa muodostaa kokonaisuuden, jossa tosiasiallisesti lähes koko Pohjois-Karjala on sudenpyyntialuetta rajojen noudattaessa lähinnä metsästysalueiden rajoja. Näin ollen ei ole millään lailla varmistettu sitä, että pyynti toteutuessaan kohdentuu sudenhoitosuunnitelman tarkoittamalla tavalla.

Pohjois-Karjalaan on myönnetty lisäksi syksyn 2014 aikana useita vahinkoperusteisia poikkeuslupia, joiden myötä on myös kaadettu susia. Päätöksestä ei ilmene, että näiden poikkeuslupien vaikutusta laumojen elinvoimaisuuteen tai niiden nojalla kaadettujen yksilöiden statusta olisi millään tavoin huomioitu tai ylipäätään arvioitu.

Päätösnumero: 2015-1-400-00015-7

Päivämäärä: 23.1.2015

Ministeriön taustamuistio Dnro 2334/13/2014 todetaan seuraavaan: "Suomen riistakeskus arvioi ja selvittää tapauskohtaisesti perusteet poikkeuslupien myöntämiseksi. Erityisehtona tulee olla, että kannanhoidollisia

poikkeuslupia voidaan myöntää vain vahvoihin, elinvoimaisiin ja vakiintuneisiin susilaumoihin, joista on Tassu-järjestelmän kautta kannanseurantatietoa käytettävissä. Poikkeuslupia voidaan myöntää yksi susireviirialuetta kohden. Poikkeuslupa rajataan susireviirialueelle ja pyyntiaika on enintään 21 vuorokautta."

Luvan aluerajaus ei noudata susireviirin rajoja vaan yhdessä muiden alueelle myönnettyjen lupien kanssa muodostaa kokonaisuuden, jossa tosiasiallisesti lähes koko Pohjois-Karjala on sudenpyyntialuetta rajojen noudattaessa lähinnä metsästysalueiden rajoja. Näin ollen ei ole millään lailla varmistettu sitä, että pyynti toteutuessaan kohdentuu sudenhoitosuunnitelman tarkoittamalla tavalla.

Pohjois-Karjalaan on myönnetty lisäksi syksyn 2014 aikana useita vahinkoperusteisia poikkeuslupia, joiden myötä on myös kaadettu susia. Päätöksestä ei ilmene, että näiden poikkeuslupien vaikutusta laumojen elinvoimaisuuteen tai niiden nojalla kaadettujen yksilöiden statusta olisi millään tavoin huomioitu tai ylipäätään arvioitu.

Päätösnumero: 2015-1-400-00011-5

Päivämäärä: 23.1.2015

Luvasta valitetaan ainoastaan jäljempänä ilmenevin kaikkia 2015 myönnettyjä lupia koskevin perustein.

Päätösnumero: 2015-1-400-00010-2

Päivämäärä: 23.1.2015

Ministeriön taustamuistio Dnro 2334/13/2014 todetaan seuraavaan: "Suomen riistakeskus arvioi ja selvittää tapauskohtaisesti perusteet poikkeuslupien myöntämiselle. Erityisehtona tulee olla, että kannanhoidollisia poikkeuslupia voidaan myöntää vain vahvoihin, elinvoimaisiin ja vakiintuneisiin susilaumoihin, joista on Tassu-järjestelmän kautta kannanseurantatietoa käytettävissä. Poikkeuslupia voidaan myöntää yksi susireviirialuetta kohden. Poikkeuslupa rajataan susireviirialueelle ja pyyntiaika on enintään 21 vuorokautta."

Luvan aluerajaus ei noudata susireviirin rajoja vaan yhdessä muiden alueelle myönnettyjen lupien kanssa muodostaa kokonaisuuden, jossa tosiasiallisesti lähes koko Pohjois-Karjala on sudenpyyntialuetta rajojen noudattaessa lähinnä metsästysalueiden rajoja. Näin ollen ei ole millään lailla varmistettu sitä, että pyynti toteutuessaan kohdentuu sudenhoitosuunnitelman tarkoittamalla tavalla.

Pohjois-Karjalaan on myönnetty lisäksi syksyn 2014 aikana useita vahinkoperusteisia poikkeuslupia, joiden myötä on myös kaadettu susia. Päätöksestä ei ilmene, että näiden poikkeuslupien vaikutusta laumojen elinvoimaisuuteen tai niiden nojalla kaadettujen yksilöiden statusta olisi millään tavoin huomioitu tai ylipäätään arvioitu.

Päätösnumero: 2015-1-400-00009-2

Päivämäärä: 23.1.2015

Kyseessä on rajalauma, johon kohdistuvan pyynnin vaikutuksia lauman elinvoimaisuuteen ja muuta pyyntikuormitusta on täysin mahdotonta arvioida, koska lauma voi erilaisen lainsäädännön johdosta päätyä kokonaisuudessaan pyydetyksi Venäjän puolella.

Päätösnumero: 2015-1-400-00006-3

Päivämäärä: 23.1.2015

Ministeriön taustamuistio Dnro 2334/13/2014 todetaan seuraavaan:

"Suomen riistakeskus arvioi ja selvittää tapauskohtaisesti perusteet poikkeuslupien myöntämiselle. Erityisehtona tulee olla, että kannanhoidollisia poikkeuslupia voidaan myöntää vain vahvoihin, elinvoimaisiin ja vakiintuneisiin susilaumoihin, joista on Tassu-järjestelmän kautta kannanseurantatietoa käytettävissä. Poikkeuslupia voidaan myöntää yksi susireviirialuetta kohden. Poikkeuslupa rajataan susireviirialueelle ja pyyntiaika on enintään 21 vuorokautta."

Luvan aluerajaus ei noudata susireviirin rajoja vaan yhdessä muiden alueelle myönnettyjen lupien kanssa muodostaa kokonaisuuden, jossa tosiasiallisesti lähes koko Pohjois-Karjala on sudenpyyntialuetta rajojen noudattaessa lähinnä metsästysalueiden rajoja. Näin ollen ei ole millään lailla varmistettu sitä, että pyynti toteutuessaan kohdentuu sudenhoitosuunnitelman tarkoittamalla tavalla.

Pohjois-Karjalaan on myönnetty lisäksi syksyn 2014 aikana useita vahinkoperusteisia poikkeuslupia, joiden myötä on myös kaadettu susia. Päätöksestä ei ilmene, että näiden poikkeuslupien vaikutusta laumojen elinvoimaisuuteen tai niiden nojalla kaadettujen yksilöiden statusta olisi millään tavoin huomioitu tai ylipäätään arvioitu.

Kaikkiin päätöksiin kohdentuvat perustelut

METSÄSTYKSEN AJANKOHDASTA

NEUVOSTON DIREKTIIVI 92/43/ETY 12 artiklan mukaan

1 Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevassa a kohdassa olevia eläinlajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi niiden luontaisella levinneisyysalueella ja kiellettävä:

- a) kaikki näiden lajien yksilöitä koskeva tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa;
- b) näiden lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläistenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikana;
- c) tahallinen munien hävittäminen tai ottaminen luonnosta;
- d) lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen.

Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/ II.3.2.b Sivu 38 määrittelee nämä käsitteet seuraavasti.

Periods of breeding, rearing, hibernation and migration

(41) The periods of breeding, rearing, hibernation and migration are considered as especially sensitive periods in relation to disturbance. There is, however, no definition of these terms in the Habitats Directive.

Nevertheless, similar terms (e.g. "period of reproduction", "return to the breeding areas"⁶⁹) are used in the Birds Directive, where they are defined in the context of birds. As Annex IV(a) includes a much wider range of species, which are very different ecologically, biologically and behaviourally, it is necessary to use, once more, a "species-by-species" approach when defining periods of breeding, rearing, hibernation and migration (where those periods apply at all)

(42) Period of breeding and rearing:

This period may include (where applicable) the period of courtship, mating, nest construction or selection of egg-laying or parturition⁷⁰ site, parturition or egg laying, or production of offspring where reproduction is asexual, egg development and egg hatching, and rearing of young.

Erkki Pulliaisen väitöskirjatutkimuksessa Studies on the wolf (Canis lupus L.) in Finland (1965) sivu 235 Kohdassa Breeding Biology kuvataan suden lisääntymiskäyttäytymistä usein tutkijaviittein seuraavasti:

Ogenevin mukaan pariutuminen alkaa tammikuun puolessa välissä, jolloin nuoret naaraat on karkotettu laumasta. Romanovin, Munsterhjelmin ja Ogenevin mukaan "fighting" kosiskelu, tapahtuu tai ainakin alkaa helmikuussa. Setonin, Sdobnikovin ja Makridin mukaan kiima ja parittelu tapahtuvat pääasiassa maaliskuussa. Suomalainen data lajin paritteluaajasta on kovin niukkaa.

Ilomantsissa, Ahvensalossa parittelu tapahtui 9.3, Inarissa 8.4. Ajat on laskettu siitä koska pennut ovat avanneet silmänsä.

Tassu havaintotietojärjestelmässä on merkintä nro 168842 19.2.2014 Itä- Suomesta, jonka lisätiedossa on maininta "susipari, naaras tiputtaa". Niin ikään Lounais-Suomesta on opinnäytetyön yhteydessä tavattu ja raportoitu 21.1.2013 virtsajälki, jossa ilmenevistä veritipoista on voitu päätellä naaraan olevan tulossa kiimaan.

Metsästyslaki 20 §:ssä säädetään metsästyksen yleisistä vaatimuksista seuraavaa

Metsästystä on harjoitettava kestävästä käytön periaatteiden mukaisesti ja siten, että riistaeläinkannat eivät vaarannu, luontoa ei tarpeettomasti vahingoiteta, riistakantaa ei vaaranneta eikä eläimille tuoteta tarpeetonta kärsimystä.

Riistaeläinkantojen tuoton jatkuvuus on pyrittävä turvaamaan tarkoituksenmukaisella riistanhoidolla.

Metsästys ei saa aiheuttaa vaaraa tai vahinkoa ihmiselle tai toisen omaisuudelle.

Valtioneuvoston asetus metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista 452/2013 3.1§ 1) Kohta sallii 41a.3§ mukaisten poikkeuslupien myöntämisen sudelle 1.11-30.3 välisenä aikana.

Edellä oleva huomioiden on selvää, että valtioneuvoston asetus on jo lähtökohtaisesti sekä direktiivin, että ML20§ kanssa ristiriidassa.

Valituksenalaisissa päätöksissä on sovellettu em. asetusta ja päätösten toimeenpano 23.2-16.3 ajoittuu juuri suden paritteluaajan vaihteluväliin. Suden metsästyksen on aiemman 28.2 asti jatkuvan pyynnin sijaan ensimmäisen kerran sallittu jatkuvan 31.3 asti asetuksella 1165/1987. Asetuksen taustamuistiossa pyyntiajan jatkumista perustellaan tarpeella ehkäistä tehokkaasti rabieksen leviämistä. Sittemmin pyyntiajankohtaa ei ole asetusta säädettäessä tarkasteltu. Suden kannanhoidollisilla poikkeusluvilla ei ole minkäänlaista yhteyttä rabieksen ehkäisyyn, jota nykyisin torjutaan muilla keinoin. Näin ollen pyyntiajan jatkuminen lisääntymisaikaan on vailla hyväksyttäviä perusteita.

Riippumatta siitä, että päätökset eivät kohdenna lisääntyviin yksilöihin, on lisääntymiskäyttäytymisen aikana tapahtuva seuruetyyppinen metsästys, jonka tarkoituksena on itse saaliiksi saamisen ohella lisätä eläinten arkuutta jahtaamalla niitä, tuottaa lähes kaikille reviirialueille kohdentuessaan erittäin mittavan häiriön tämän laumassa elävän lajin sekä myös muiden lajien lisääntymiselle. Perinteisesti seurue- ja koirametsästys loppuu 28.2, jolloin alkaa mm. koirien kiinnipitoaika juuri siitä nimenomaisesta syystä, että luonnossa alkaa lisääntymisaika.

Maata kattava kokonaistilanne lupien vaikutusalueista esitetään karttaliitteellä.

Kannanhoidollisen metsästyksen ajoittuminen helmi- maaliskuun vaihteeseen on suotuisan suojelun tason säilyttämisen perspektiivistä ongelmallista myös siksi, että nuorten yksilöiden erottaminen silmämääräisesti metsästystilanteessa on jokseenkin mahdotonta, eikä lupaehto alfafyksilöiden välttämistä pystytä kohtuudella noudattamaan. Tämä on erittäin suuressa ristiriidassa sen

varovaisuusperiaatteen kanssa, jota direktiivin IV liitteen lajien kanssa edellytetään noudatettavan.

Myöskään metsästyskoiriin kohdentuvien ongelmien perspektiivistä sudenmetsästyksellä ei enää mainittuun vuodenaikaan ole mitään merkitystä, koska koiria ei enää 28.2 jälkeen saa päästää metsään vapaasti ja ajavalla tai pysäyttävällä koiralla metsästettävien lajien metsästysaika on päättynyt.

KANNANHOITOSUUNITELMASTA

Lupapäätösten perusteluissa viitataan suden kannanhoitosuunnitelmaan, jonka lähtökohtaisena ajatuksena on se, että susikannan romahdukseen johtanutta laitonta metsästystä ja paikallisyhteisöjen hyväksyntää ei ole saavuttu tai ei ole mahdollista saavuttaa muilla keinoin. Sudenhoitosuunnitelman lähtökohtana ollut Ruralia Instituutin tekemä tutkimus valmistui ajankohtana, jolloin esimerkiksi alkuvuoden 2013 ilmoitettujen salametsästystapausten varoittavan esimerkin vaikutukset eivät olleet vielä nähtävissä. Ei myöskään poliisin vuoden 2014 aikana tehostuneen erävalvonnan.

Susikannan laskun taitekohta ajoittuu vuoteen 2013 ja voidaan perustellusti päätellä, että laittomaan metsästykseseen tehoavat juuri samat keinot kuin muuhunkin rikollisuuteen ja täyssuojelun toimimattomuuden ongelma ei ole itsessään lajinsuojelu, vaan valvonnan puutteellisuus. Susikannan merkittävin kasvu tällä vuosituohannella on vuodelta 2014 ja se saavutettiin nimenomaan täyssuojelun viitekehyksessä.

Paikallisyhteisön hyväksynnän lisäämiseksi on juuri hyväksytyssä sudenhoitosuunnitelmassa listattu useita eri vaihtoehtoja. Näitä esiintyi myös vuonna 2005 vahvistetussa suden kannanhoitosuunnitelmassa. Näistä suurin osa on edelleen toteuttamatta. Riistahallinto ei ole järjestänyt esimerkiksi ensimmäistäkään informaatiotilaisuutta suttu koskien. Tämä on täysin yksityisten toimijoiden varassa ja informaation kirjo on varsin laaja.

Vaikka kannanhoitosuunnitelmassa yhtenä toimenpiteenä mahdollistetaan kannanhoidollinen metsästys, on tällä kuitenkin lainsäädännön perspektiivistä viimesijaisuus muihin keinoihin nähdä. Näitä keinoja Suomen Riistakeskus ei päätöksissään ole tosiasialisesti arvioinut, saati edellyttänyt toteutettavaksi.

LUKE:N KANTA-ARVIOSTA

Johtuen kahden edellisen talven poikkeuksellisen huonoista lumiolosuhteista, seurantapantojen hiipumisesta ja kanta-arvion normaalia aiemmasta julkaisuaikajohdasta, arvio sisältää huomattavan määrän epävarmuustekijöitä verrattuna aiempiin vuosiin. Arvio perustuu lähes yksinomaan Riistakeskuksen koordinoiman petoyhdyshenkilöverkoston keräämiin laadullisesti erittäin vaihteleviin jälki- ym. havaintoihin.

Luken kanta-arvio, jossa laumojen määrät arvioidaan, on kirjattuna ainoastaan tunnetut susireviirit, ei sitä tietoa, onko lauma/pari lisääntyvä vai ei ja arviosta ei ole osoitettavissa sellaisia reviireitä, joilla ei ole ollut pentutuottoa ja jotka siitä huolimatta tulevat käsitellyksi laumana, joilla katsotaan olevan suotuisan suojelun tason arvioinnissa merkitys, vaikka tosiasialisesti näin ei ole.

Nämä epävarmuustekijät huomioiden varovaisuusperiaatetta noudattaen ei olisi tullut myöntää ensimmäistäkään 41a.3§ mukaista poikkeuslupaa kevättalvelle 2015, koska suotuisan suojelun minimitason edellyttämää 25 lisääntyvää paria ei voida varmuudella osoittaa.

Luonnosuojeludirektiivin 17 artiklan mukaisen lajiraportoinnin perusteella suden tilanne on ollut seuraava:

Borealisella alueella 2013

Populaatio U1- (Epäsuotuisa, riittämätön. Kehityssuunta heikkenevä) Tulevaisuus XX (Tuntematon)

Kokonaisuus U1- (kts. yllä) LAINSÄÄDÄNNÖSTÄ

Susikannan hoitosuunnitelmassa todetaan kannanhoidollisen metsästyksen edellytyksistä mm. seuraavaa: "Metsästyslainsäädännön muutoksella tulee säätää metsästyksenjohtajan määräämisestä sekä hänen tehtävistä poikkeusluvilla tapahtuvassa suden metsästyksessä. Suden pyynti on seuruemetsästystä, hirvenmetsästyksen tapaan, ja metsästyksenjohtajan tulee henkilökohtaisesti valvoa turvallisuusmääräysten sekä pyyntiä koskevien säädösten noudattamisesta. Lisäksi tulee arvioida tarvetta sutta koskevan metsästysajan tarkistamiseen. "

Nämä muutokset ovat toteuttamatta. Metsästyksenjohtajan tehtävien asettaminen lailla tai lainsäädännöllä on oikeudellisesti merkittävämpi kuin se, että ne määritellään lupaehdoissa tai sudenhoitosuunnitelmassa. Silloin kun on kyse erittäin suurta varovaisuutta edellyttävästä toimenpiteestä, voidaan katsoa, että puutteet lainsäädännössä luovat tilan, jossa hoitosuunnitelmalla ei ole sitä vaikutusta, missä merkityksessä sitä pidetään mm. direktiivin tulkintaohjeessa oleellisena edellytyksenä 43a.3§ säädetyn poikkeusperusteen käytölle.

Myös pyyntiaikaa koskevan lainsäädännön muutostarve on arvioimatta. Voimassaolevan säädöksen mukainen pyyntiaika juontaa juurensa poronhoitoalueen olosuhteisiin ja se on alunperin säädetty jatkumaan maaliskuun loppuun asetuksella 1165/1988. Tämän jälkeisessä asetuksissa on nojaututtu pitkälti aiemmin tehtyyn säädökseen. On selvää, että luonnonsuojeludirektiivin tiukan suojelun edellytys ei ole tuolloin tullut arvioiduksi ja vastatakseen nykyisen lainsäädännön ja direktiivin edellytyksiä on tarkistuksen tarve ilmeinen.

Maa- ja metsätalousministeriön asetukseen liittyvässä muistiossa (Dnro 2334/13/2014) todetaan, että Suomen riistakeskuksen tulee tapauskohtaisesti arvioida susireviirikohtaisen elinvoimaisuuden toteutumista. Salliessaan laumaan kohdistuvan pyynnin suden paritteluaikana, ei elinvoimaisuuden toteutumisen arvioinnissa ole huomioitu elinvoimaisuuden ja pentutuoton jatkumista.

Ajankohta, jolloin päätöksen perustana olevan havainnot on tehty ajoittuu niin, että johtuen susilauman dynaamisuudesta ja siitä, että nuorten susien dispersaatio ajoittuu havaintoajankohdan ja pyynnin väliin, ei havainnoista kyetä päättelemään susilauman yksilöiden lukumäärää ja tilannetta pyyntiajankohdalla. Pynnin vaikutusten ennakoarviointi susilauman elinvoimaisuuteen ei näin ollen ole millään mittarilla arvioiden luotettavaa.

Muistiossa (Dnro 2334/13/2014) todetaan, että Suomen riistakeskuksella on asiassa harkintavaltaa, eikä lupaa ole pakko myöntää. Asetettu kiintiö ei ole tavoite ja tapauskohtaisen tarkastelun velvoite on riistakeskuksella.

Riistakeskuksen olisi tullut lupapäätöstä harkitessaan huomioida lupa-aikaa koskevan asetuksen alempiarvoisuus suhteessa ML20§ ja EU- luonnonsuojeludirektiivin 12 artiklaan ja riippumatta siitä, että asetusta noudattaen pyyntiajankohdaksi voi valikoitua lisääntymisaika, hylätä hakemukset kevättalven 2015 osalta siksi, että lisääntymisaikaan ajoittuva pyynti ei ole kestävä käytön periaatteiden mukaista, aiheuttaa metsästysmuodosta johtuen kestäväntöntä häiriötä lajin lisääntymiselle ja vaarantaa EU-direktiivin kokonaistarkoituksen toteutumisen. Edellä esiin tullein perustein lupapäätös ei täytä Luonnonsuojeludirektiivin 16 artiklan mukaisia poikkeamisen edellytyksiä, eikä myöskään noudata kaikilta osin kannanhoidosuunnitelmaa.

Liitteet: 12

Päätökset joista valitetaan

Yhdistyksen yhdistysrekisteriote

Tulkintaohje Directive 92/43/EEC (ENG)

Erkki Pulliaisen väitöstutkimus sivu 235

Esittelymuistio 1165/1988

Karttaliite sudenmetsästysalueista

Yhteenveto artikla 17 mukaisesta lajiraportoinnista