



## KANTELU

Arvostelette oikeuskanslerille 17.6.2021 osoittamassanne kantelussa EU:n vieraslajiasetuksen ([Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus \(EU\) N:o 1143/2014 haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennalta ehkäisemisestä ja hallinnasta](#)) kansallista toimeenpanoa Suomessa. Näkemyksenne mukaan osa EU:n vieraslajiasetusta koskevaa kansallista täytäntöönpanoa ei toteuta EU-asetuksen tavoitteita ja asiassa on toimittu lainvalmistelua koskevien ohjeiden vastaisesti. Katsotte lisäksi, että kansallinen sääntely sivuuttaa EU:n asettamat sekä kansallisen eläinsuojelulain mukaiset tavoitteet, ja valittu malli johtaa siihen, että EU-asetusta joudutaan Suomessa soveltamaan EU-asetuksen sekä sen periaatteen vastaisesti.

Lainvalmistelussa on kantelunne mukaan ollut laiminlyöntejä, jotka liittyvät hallituksen esityksen ([HE 286/2018 vp](#)) pohjalta säädettyyn lakiin metsästyslain muuttamisesta (683/2019), jonka myötä pesukarhu, piisami, rämemajavaja ja supikoira poistettiin metsästyslain 5 §:n mukaisesta riistaeläimen määritelmästä. Käsitteksenne mukaan hallituksen esityksessä ei tosiasiallisesti selvitetty EU-asetuksen edellyttämiä vaihtoehtoisia keinoja EU-säädöksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Pyydätte tutkimaan, onko laki metsästyslain muuttamisesta (683/2019) EU:n vieraslajiasetuksen ja muiden EU-säännösten sisältämien eläinsuojeluvaatimusten vastainen, onko maa- ja metsätalousministeriön henkilöstö toiminut hallituksen esitystä HE 286/2018 vp valmistellessaan lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, onko valtioneuvosto ylittänyt laissa säädetyn asetuksenantovaltuutensa antaessaan asetuksen vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta (704/2019), täyttävätkö vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetussa laissa

(1709/2015) säädetyt rangaistusseuraamukset EU:n vieraslajiasetuksen sekä oikeusministeriön määrittelemät vaatimukset ja ovatko Suomen suorittamat hallintatoimenpiteet perustuneet EU:n vieraslajiasetuksen edellyttämään kustannus-hyötyanalyysiin.

## RATKAISU

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Oikeuskansleri antaa hallituksen esityksistä tarvittaessa laillisuusvalvonnallisia lausuntoja yleisten lausuntokierrosten yhteydessä ja valvoo hallituksen esityksiä koskevan päätöksenteon laillisuutta siinä vaiheessa, kun hallituksen esitys esitellään valtioneuvoston yleisistunnossa eduskunnalle annettavaksi. Oikeuskansleri antaa hallitusten esitysten valmisteluvaiheessa laillisuusvalvonnallisia lausuntoja harkintansa mukaan siten, että painopisteenä ovat perus- ja ihmisoikeuksien kannalta tai yhteiskunnallisesti taikka oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kannalta huomattavan merkittävät hallituksen esitykset. Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonta ja siihen kuuluva ennakkollinen säädösvalvonta suoritetaan tarkastamalla etukäteen hallituksen esitys valtioneuvoston esittelylistojen niin sanotussa listatarkastuksessa, kun esittelevä ministeriö on jakanut valtioneuvoston esittelijän esityksen valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäväksi. Tarkastuksessa valvotaan, että esitys täyttää eduskunnalle antamisen oikeudelliset ja muodolliset edellytykset. Tällöin kiinnitetään erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, asetusten- ja määräystenantovaltuuksiin, esityksen suhteeseen perustuslakiin sekä esityksen säätämisyjärjestyksen perusteluihin samoin kuin Euroopan unionin oikeuden mukaisen liikkumavaran asianmukaiseen selvittämiseen. Lisäksi tarkastuksessa kiinnitetään huomiota muun muassa siihen, onko valmistelun aikana saadut sidosryhmien näkemykset ja erityisesti oikeudellisia kysymyksiä koskevat kannanotot asianmukaisesti selostettu sekä siihen, onko ehdotettava uusi lainsäädäntö kaikilta osin Suomen oikeusjärjestyksen mukaista ja sopusoinnussa muun voimassa olevan lainsäädännön kanssa.

Valtioneuvoston valmistelun ja päätöksentekovaiheen ennakkollinen säädösvalvonta ei estä oikeuskansleria arvioimasta jälkikäteen tarkemmin lainvalmistelun laillisuutta ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamista sekä siten esimerkiksi tarkemmin hallituksen esitykseen sisältyvien tietojen ja niiden kokoamisen asianmukaisuutta.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa rajoittavat ja siinä otetaan huomioon perustuslain perustavanlaatuiset säännökset. Perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Lainsäädäntövaltaa käyttää perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan eduskunta. Lakiehdotuksen hyväksymisestä ja sisällöstä

päättää viime kädessä eduskunta, joka tarvittaessa selvittää, että säädettävän lain säännökset ovat sopusoinnussa perustuslain kanssa. Oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan ei kuulu puuttua hallituksen esityksen käsittelyyn eduskunnassa eikä siihen, miten eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaansa. Perustuslain 106 §:n mukaan, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Euroopan unionin oikeuden etusijaperiaatteesta taas johtuu, että kansallisen lainsäädännön kanssa ristiriitaista unionin oikeuden säännöstä on sovellettava kansallisen lain sijasta silloin, kun ristiriitaa ei voida poistaa tulkinnalla. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa sovelletaan näitä samoja periaatteita siten, että oikeuskanslerin jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa ei arvioida yleisellä tasolla lakien perustuslainmukaisuutta tai ristiriidattomuutta unionin oikeuden kanssa, vaan tällainen tarkastelu vaatisi konkreettisen yksittäistapauksen.

Euroopan unionin oikeuden asianmukaisen tulkinnan ja soveltamisen varmistaminen on Euroopan unionin tuomioistuimen tehtävä ja lisäksi Euroopan unionin perustana olevien sopimusten mukaisesti Euroopan komissio valvoo unionin säädösten asianmukaista täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa ja yleensäkin sitä, että jäsenvaltioissa noudatetaan unionin oikeutta ja että se toimeenpannaan oikein ja tehokkaasti.

Euroopan unionin oikeus antaa usein ja myös tässä nimenomaisessa asiassa paljon harkintavaltaa jäsenvaltiolle ja sen käyttäminen on lainvalmistelussa valtioneuvoston ja viime kädessä eduskunnan harkinnassa. Esimerkiksi EU:n vieraslajiasetuksen 23 artiklan säännöksestä ilmenee kansallinen laaja harkintavaltaa. Säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai antaa tiukempia kansallisia sääntöjä, joilla pyritään ehkäisemään ennalta haitallisten vieraslajien tuonti, vakiintuminen ja leviäminen. Näiden toimenpiteiden on oltava yhteensopivia Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kanssa, ja ne on annettava komissiolle tiedoksi unionin oikeuden mukaisesti. Lisäksi asetuksen useissa muissa artikloissa on niin ikään annettu jäsenvaltioille merkittävää harkintavaltaa, näistä olennaisia esimerkkejä ovat esimerkiksi 11 artikla alueelliselta kannalta merkityksellisistä vieraslajeista ja 12 artikla jäsenvaltion kannalta merkityksellisistä haitallisista vieraslajeista. Kansallisen harkintavallan käytössä on otettava huomioon kansallinen perustuslaki ja sen tulkintakäytäntö sekä Euroopan unionin oikeus. Tässä tapauksessa huomioon otettava Euroopan unionin oikeus sisältää keskinäistä punnintaa vaativia periaatteita. Unionin vieraslajiasetuksen taustalla on Yhdistyneiden kansakuntien puitteissa valmisteltu biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, joka on unionin osalta solmittu neuvoston päätöksen [93/626/ETY](#) perusteella ja joka on Suomessa valtiosisäisesti saatettu voimaan eduskunnan hyväksymällä lailla ([SopS 78/1994](#)). Yleissopimus, joka osaltaan täsmentää ja on merkityksellinen Suomen perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen kanssa, edellyttää sopimuspuolilta vieraslajien luontoon päästämisen estämistä sekä velvoitteen valvoa tai hävittää sellaisia vieraita lajeja, jotka uhkaavat ekosysteemejä, elinympäristöjä

tai lajeja. EU:n vieraslajiasetuksen johdannon kohdassa 25 korostetaan, että tehokkaan hävittämisen toteuttamisessa otetaan huomioon Maailman eläintautijärjestön laatimat eläinten hyvinvoinnin pääperiaatteet. Vieraslajiasetuksen samassa johdantokohdassa itsessään todetaan, että joidenkin haitallisten vieraseläinlajien hävittämis- ja hallintatoimet ovat joissain tapauksissa tarpeen, mutta ne saattavat kuitenkin aiheuttaa eläimille kipua, tuskaa, pelkoa ja muuta kärsimystä, vaikka käytettäisiin parhaita käytettävissä olevia teknisiä välineitä. Jäsenvaltioiden ja kaikkien haitallisten vieraslajien hävittämis-, säätely- tai leviämisen rajoittamistoimiin osallistuvien toimijoiden olisi johdantokohdan mukaan toteutettava tarvittavat toimenpiteet eläinten säästämiseksi vältettävissä olevalta kivulta, tuskalta ja kärsimykseltä menettelyn aikana ja otettava tässä yhteydessä mahdollisimman pitkälle huomioon alan parhaat toimintatavat. Muun muassa tämän vuoksi jäsenvaltioilla on hävittämisen suhteen harkintavaltaa.

Laillisuusvalvonnassa ei oteta kantaa lain yhteiskunnalliseen tarpeellisuuteen tai tarkoituksenmukaisuuteen, sisällöllisiin ratkaisuihin muilta kuin oikeudelliselta kannalta taikka pykälien yksityiskohtaisiin muotoiluihin.

Valtioneuvoston yleisistunto on 5.12.2018 päättänyt antaa eduskunnalle hallituksen esityksen laeiksi vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetun lain 8 ja 16 §:n ja metsästyslain muuttamisesta (HE 286/2018 vp).

Esitys on ennen sen antamista tarkastettu oikeuskanslerinvirastossa ja olen ollut läsnä yleisistunnossa sen antamisesta päätettäessä. Esityksessä ei ole tuolloin havaittu sellaisia seikkoja, jotka olisivat olleet esteenä päätöksen tekemiselle. Hallituksen esityksen laatimisohteet jättävät paljon harkintavaltaa asianomaiselle ministeriölle sen suhteen, kuinka laajasti hallituksen esitykseen sisällytetään vaihtoehtojen tarkastelua ja vaikutusarviointia.

Eduskunta on esitystä käsitellessään kuullut laajasti eri asiantuntijoita. Maa- ja metsätalousvaliokunta on mietinnössään ([MmVM 28/2018 vp](#)) ottanut kantaa muun muassa metsästyskortti-vaatimuksen poistumiseen viiden nisäkäslajin osalta, pyyntivälineisiin, lajin rauhoittamiseen pesintäaikana sekä ehdotettuun rangaistussäännökseen.

Valtioneuvoston asetus vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta (704/2019) on esitelty valtioneuvoston istunnossa 23.5.2019. Sitä ennen asetusehdotus on ollut oikeuskanslerinvirastossa tarkastettavana normaalin listatarkastuksen yhteydessä. Valtioneuvoston asetusten osalta tarkastetaan muun muassa se, että tarvittavat perussäännökset ovat laissa sekä että laissa on asianmukainen valtuutussäännös asetuksen antamiseen.

Säännökset muun muassa piisamin pyydystämisestä ja tappamisesta ovat vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetussa laissa (709/2015) (jäljempänä vieraslajilaki). Kyseisen lain 16 §:n 1 momentin mukaan ympäristöön päässyt lintu- tai nisäkäslaji, joka on unionin luetteloon

kuuluva tai kansallisesti merkityksellinen haitallinen vieraslaji, saadaan pyydystää ja tappaa soveltaen, mitä metsästyslaissa ja sen nojalla säädetään rauhoittamattoman linnun ja nisäkkään pyydystämisestä ja tappamisesta. Metsästyslain 7 luvussa säädetään oikeudesta pyydystää ja tappaa rauhoittamaton eläin, kielletyistä pyyntivälineistä ja pyyntimenetelmistä sekä mahdollisuudesta poiketa kielloista Suomen riistakeskuksen luvalla. Metsästysasetuksella on annettu tarkemmat säännökset rauhoittamattoman eläimen pyydystämisessä tai tappamisessa sallituista pyyntivälineistä ja pyyntimenetelmistä sekä niiden käytöstä.

Vieraslajilain 16 §:n 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää rajoituksia, jotka koskevat tiettyä pyyntivälinettä tai pyyntimenetelmää, aluetta tai ajankohtaa välineiden käyttämiseksi taikka pyydystettävää eläinlajia.

Asetuksen perustelumuiotiossa todetaan, että piisami on säädetty EU:n oikeudessa unionin kannalta merkitykselliseksi haitalliseksi vieraslajiksi, jonka kanta on pyrittävä hävittämään tai leviämistä rajoittamaan. Muistion mukaan asetuksessa ei tämän vuoksi ole perusteltua suojata piisamin pesää nykyisellä tavalla.

Perussäännökset piisamin pyydystämisestä ja tappamisesta sekä kielletyistä pyyntivälineistä ja pyyntimenetelmistä löytyvät edellä kerrotuin tavoin vieraslajilaista sekä metsästyslaista.

Asetusehdotus oli lisäksi tarkastettu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikössä. Asetusehdotuksessa ei havaittu sellaisia seikkoja, jotka olisivat olleet esteenä sen antamiselle. Asetus on nyt myös jälkikäteisessä tarkastelussa valtioneuvoston toimivallan ja harkintavallan puitteissa. En laillisuusvalvojan tehtävässäni ota kantaa siihen, onko sääntely paras tapa toteuttaa sen tavoitteet sekä jo biologisen monimuotoisuuden suojaamista koskevasta sopimuksesta johtuvat eri näkökohtien kuten vieraslajien tehokkaan hävittämisen ja eläinten hyvinvoinnin ja tarpeettomalta kivulta suojelemisen periaatteet. Valtioneuvoston ministeriön yleisiin tehtäviin kuuluu tältä osin seurata sääntelyn toimivuutta ja ryhtyä tarvittaessa lainsäädäntötoimiin.

Ottaen huomioon edellä kerrottu, ei minulla ole kantelunne perusteella aihetta epäillä lain tai virkavelvollisuuksien vastaista menettelyä. Kantelustanne ei ilmene muutenkaan sellaista, joka antaisi aihetta toimenpiteisiin.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Outi Kostama