



Valkoposkihanhien ja merimetsojen aiheuttamien vahinkojen estämiseksi myönnettävät poikkeusluvut

KANTELU

Kantelijat ovat oikeuskanslerinvirastoon 18.11.2020 saapuneessa kantelussaan ja myöhemmin lähettämissään lisäkirjoituksissa arvostelleet ympäristöministeriön ja Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (jäljempänä ELY-keskus) menettelyä. Kantelijat arvostelevat muun muassa ympäristöministeriön laintulkintaa, jonka perusteella ministeriö ohjeistaa lupaviranomaista valkoposkihanhen ja merimetson aiheuttamien vakavien vahinkojen ehkäisemiseksi myönnettävien poikkeuslupien myöntämisessä.

Kantelijat toteavat lisäkirjoituksessaan muun muassa, ettei lupaviranomainen toteuta perustuslain lähtökohtia eikä viimeisintä valtioneuvoston merimetsotyöryhmän tahtotilaa lupa-asioiden käsittelyssä. Kantelijat ovat liittäneet lisäkirjoitukseensa Vaasan hallinto-oikeuden 5.11.2020 antaman ratkaisun dnro 01166/18/ 5402, jolla ELY-keskuksen yli kaksi vuotta aiemmin antama hylkäävä ratkaisu kalastusalueen poikkeuslupahakemukseen on kumottu ja palautettu uudelleen ELY-keskukselle käsiteltäväksi.

SELVITYS

Ympäristöministeriön lausunto on annettu 28.5.2021. Lausunnon liitteenä on Varsinais-Suomen ELY-keskuksen 26.5.2021 antama selvitys.

VASTINE

Vastine on annettu 9.7.2021.

RATKAISU

Ympäristöministeriön lausunto

Ympäristöministeriö toteaa lausunnossaan, että luonnonsuojelulain säännöksistä poikkeaminen on säädetty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen toimivaltaan. Vuodesta 2015 alkaen osa luonnonsuojelulain poikkeuslupien käsittelystä keskitettiin Varsinais-Suomen ELY-keskukseen, joka ratkaisee kaikki lintulajien suojelusta haettavat poikkeukset koko maan osalta. Toimivaltaisena viranomaisena ELY-keskus tekee lupapäätökset voimassa olevien lakien sekä tuomioistuimien linjaaman oikeuskäytännön nojalla. Ympäristöministeriön lausunnon mukaan poikkeuksia on myönnetty vakavien vahinkojen estämiseksi sekä valkoposkihanhen että merimetson suojelusta. ELY-keskuksen myöntämien poikkeuslupien perusteella syksyllä 2021 valkoposkiahania sai esimerkiksi ampua vakavien viljelyvahinkojen ehkäisemiseksi yhteensä 15685 yksilöä.

Suomen sääntely- ja poikkeuslupajärjestelmää ei voida ympäristöministeriön lausunnon mukaan verrata esimerkiksi Ruotsin tai Viron sääntelyyn, koska kyseisissä maissa nämä lintulajit ovat luokiteltu riistalajeiksi ja lintujen metsästyksen salliminen perustuu metsästyslain nojalla asetuksella annettuihin säännöksiin. Kyseisten kansallisten sääntelyjen yhdenmukaisuutta lintudirektiivin kanssa ei ole arvioitu yhteisön tuomioistuimessa.

Ympäristöministeriö toteaa, että eduskunnassa on vireillä kaksi lakialoitetta (toimenpideoite TPA 74/2020 vp ja kansalaisaloite KAA 3/2020 vp), joissa tarkastellaan mahdollisuuksia valkoposkihanhen ja merimetson hyötykäytölle ja suojametsästykselle. Jos laji siirrettäisiin Suomessa Ruotsin ja Viron tapaan metsästyslakiin riistalajiksi, se tekisi esimerkiksi poikkeusperusteisesti tapettujen yksilöiden ravintokäytön sekä suojametsästyksen mahdolliseksi.

Kansainvälisesti ympäristöministeriö on nostanut EU:n komission kanssa käydyissä keskusteluissa esille, että etenkin valkoposkihanhi tulisi kannan hyvän tilan vuoksi lisätä EU:n lintudirektiivin liitteeseen II (metsästettävien lajien piiriin). Komissio on kuitenkin todennut, ettei lintudirektiivin avaaminen ole lähiaikoina näköpiirissä. Valkoposkihanhen lisääminen lintudirektiivin liitteeseen II edellyttäisi myös, että Bernin sopimukseen (Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristöjen suojelemisesta) tehtäisiin ensin muutos. Bernin sopimuksessa valkoposkihanhi sisältyy sopimuksen liitteeseen II eli suojeltaviin lajeihin. Kansainväliset neuvottelut vievät ministeriön lausunnon mukaan hyvin pitkään. Siksi ensisijaisesti pyritään tekemään, mitä on kansallisesti tehtävissä.

Lausuntopyynnössä ympäristöministeriötä pyydettiin arvioimaan lupajärjestelmän toimivuutta Vaasan hallinto-oikeuden 5.11.2020 antaman ratkaisun (dnro 01166/18/ 5402) kaltaisissa tilanteissa, jossa poikkeuslupahakemuksen käsittely lupaviranomaisessa ja muutoksenhakuasteessa on kestänyt jo yli kaksi vuotta, eikä asiaa ole vielä kukaan lopullisesti ratkaistu. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ELY-keskus on toiminut asian uuden käsittelyn osalta ripeästi ja viivyttämättä sekä hallintolaissa säädettyjä velvollisuuksia noudattaen. Yleisesti käsittelyaikoja koskevalta osin ympäristöministeriö yhtyy lausunnossaan ELY-keskuksen selvityksessään esittämään toteamaan, että viime vuosina poikkeuslupahakemusten määrä on kasvanut nopeasti, mikä on osittain heijastunut poikkeuslupien käsittelyn ruuhkaantumisenä. Tämä on johtunut etenkin valkuposkivanhikannan nopeasta kasvusta ja lintujen aiheuttamien vakavien viljelyvahinkojen runsastumisesta. ELY-keskus on viestittänyt lisäresurssitarpeesta ympäristöministeriölle, ja ELY-keskusten resursoinnista vastaava työ- ja elinkeinoministeriö on osoittanut ELY-keskuksen määräraahahakemuksen perusteella kertaluonteisen lisämäärärahan yhden henkilötyövuoden palkkaukseen vuodeksi huhtikuussa 2021. ELY-keskuksen syksyllä 2020 ja keväällä 2021 myöntämät kaksivuotiset poikkeusluvut maataloille valkuposkivanhikannan aiheuttamien vakavien vahinkojen estämiseksi vähentävät poikkeuslupahakemusten käsittelyn ruuhkaantumista.

Poikkeuslupamenettelyn kehittämistä tarkastellaan ympäristöministeriön lausunnon mukaan myös laajemmin meneillään olevan luonnonsuojelulain uudistuksen yhteydessä. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön asettaman (18.6.2020) valkuposkivanhikannan aiheuttamien vahinkojen ja haittojen vähentämistä selvittäneen työryhmän suosituksen mukaisesti ympäristöministeriö teettää vuoden 2021 aikana selvityksen mahdollisuudesta jakaa poikkeuslupien käsittelyä eri ELY-keskusten välillä resurssipulan parantamiseksi. Ympäristöministeriön valmisteleva hallituksen esitys rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta ja ennaltaehkäisystä tulee selkeyttämään korvausmenettelyä ja vahvistamaan vahingonkäräjöiden oikeusturvaa monella tavalla. Hallituksen esityksen tavoitteena on kuitenkin ensisijaisesti tukea mahdollisuuksien mukaan vahinkojen ennaltaehkäisemistä.

ELY-keskuksen selvitys

ELY-keskuksen selvityksessä on kerrottu siitä, miten luonnonsuojelulain mukaisia poikkeuslupia käsitellään ELY-keskuksessa. Luonnonsuojelulain 39 §:n mukaan rauhoitettuja lintuja koskeva poikkeuslupa voidaan myöntää lintudirektiivin 9 artiklassa mainituilla perusteilla. Lintudirektiivi ei tunnista poikkeamisperusteena muulle omaisuudelle (pl. viljelmät, kotieläimet, metsät, kalavedet ja vesistöt) koituvaa vakavaa vahinkoa eikä erityisen tärkeän yleisen edun mukaista syytä. Luonnonsuojelulain mukainen lajien rauhoitus on pääsääntö, ja poikkeusluvassa on kyse aina poikkeuksesta tähän pääsääntöön. Luvan hakijalla ei siten ole automaattista oikeutta poik-

keuslupan saamiseen. Poikkeuslupien käsittelyssä huomioidaan kansallisten ja EU:n tuomioistuinten päätökset. Tuomioistuinratkaisut ovat osaltaan muokanneet ja vahvistaneet vahinkojen arviointiin liittyviä vaatimuksia.

ELY-keskuksen poikkeuslupien käsittely on ruuhkautunut poikkeuksellisen runsaasta hakemuskäytöstä johtuen. Viime vuoden aikana valkoposkihanhienviljelmiltä karkottamiseen haettujen poikkeuslupien määrä monikymmenkertaistui. Selvityksen mukaan kaikkien Varsinais-Suomen ELY-keskukseen keskitettyjen valkoposkihanhienviljelysuojelun poikkeuslupien keskimääräinen käsittelyaika oli toukokuussa 2021 neljä kuukautta. Edellisenä vuonna keskimääräinen käsittelyaika oli 1,8 kuukautta. Merimetsoa koskevissa poikkeusluissa käsittelyajat ovat olleet pidempiä. Vuonna 2020 käsiteltyjen merimetsoa koskevien poikkeuslupien käsittely on kestänyt keskimäärin kolme kuukautta ja vuonna 2021 8,5 kuukautta. Varsinais-Suomen ELY-keskukseen on saatu lisäresurssia poikkeuslupien käsittelyyn. Tällä hetkellä viljelysuojelun poikkeuslupia käsittelee yksi vakituinen esittelijä ja kaksi vuoden kestävässä määräaikaisessa virkasuhteessa työskentelevää esittelijää. Lisäresurssin vaikutus ei näy vielä käsittelyajoissa, koska kertynyttä luparuuhkaa ei ole vielä saatu purettua ja uusien työntekijöiden perehdyttäminen ottaa aikansa. ELY-keskus on aktiivisesti viestinyt ohjaavaa ministeriötä lisäresurssitarpeesta.

Annetuissa valkoposkihanhienviljelysuojelun poikkeamispäätöksissä ei ole sallittu ammuttujen valkoposkihanhienviljelysuojelun syömistä, vaan valkoposkihanhienviljelysuojelun on joko jätetty peltoille tai hävitetty hautamalla/polttamalla. Luonnonsuojelulaki kieltää rauhoitettujen eläinten ja niiden osien hallussapidon, mikä estää ammuttujen rauhoitettujen lintujen ottamisen haltuun syömistä varten ilman poikkeuslupaa. Merimetsoa koskevissa poikkeamispäätöksissä ei ole sallittu ammuttujen merimetsojen syömistä, vaan merimetsot on tullut pääasiallisesti hävittää asianmukaisella tavalla tai jättää pelotteeksi, mikäli on arvioitu, että niiden jättämisellä on ollut vaikutusta ja se on ylipäänsä ollut mahdollista.

Arviointi

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta ([HE 154/2021 vp](#)) annettiin eduskunnalle 27.9.2021. Esityksen tavoitteena on ensisijaisesti rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ehkäiseminen ennalta ja toissijaisesti aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen valtion talousarviovaroilla tilanteissa, joissa vahingosta aiheutuvien kustannusten sietäminen olisi yksityishenkilölle tai yritykselle kohtuutonta. Asia lähetettiin 1.10.2021 ympäristövaliokuntaan, jolle maa- ja metsätalousvaliokunnan tuli antaa lausuntonsa.

Maa- ja metsätalousvaliokunta antoi 12.11.2021 edellä mainitusta esityksestä ympäristövaliokunnalle lausuntonsa ([MmVL 25/2021 vp](#)). Valiokunta pitää lausuntonsa mukaan erittäin terve-

tulleena ehdotusta, jonka mukaan jatkossa voidaan myöntää avustusta myös viljelys- ja eläinvahinkojen ennaltaehkäisemiseen. Hiljattain saadut kokemukset osoittavat lausunnon mukaan, että on erittäin tärkeää edistää paitsi valkoposkihanhien karkottamistoimia myös niin sanottujen hanhipeltojen perustamista, jotteivat karkotustoimet johda hanhien siirtymiseen viljelykseltä toiselle. Valiokunta toteaa lisäksi, että sen saaman selvityksen mukaan ympäristöministeriö on käynnistämässä selvityksen muiden lajien kuin sääksen aiheuttamista vahingoista kalanviljelylaitoksille sekä selvityksen merimetson pyydyksiin jääneille kaloille aiheuttamista vahingoista. Jos selvityksessä todetaan merimetson aiheuttavan merkittäviä vahinkoja kalasaaliille, ympäristöministeriö lupaa valiokunnalle toimittamassaan lisäselvityksessä valmistella tukijärjestelmää koskevan hallituksen esityksen. Valiokunta painottaa, että merimetson aiheuttamat vahingot tulee korvata myös tulevaisuudessa ja korvausjärjestelmä on valittava siten, että se tuottaa kaupallisen kalastuksen kannalta oikeudenmukaisimman lopputuloksen.

Ympäristövaliokunta on antanut hallituksen esityksensä mietintönsä 25.11.2021 ([YmVM 10/2021 vp](#)). Valiokunta toteaa mietinnössään muun muassa, että on tärkeää, että ennalta ehkäiseviä toimia voidaan tukea julkisista varoista. Tämän lisäksi tulisi hakea muita keinoja vahinkojen rajaamiseen vuonna 2020 valmistuneen valkoposkihanhityöryhmän raportin mukaisesti. Erityisesti tulisi tarkastella elinvoimaisiksi luokiteltujen ja edelleen vahvistuvien lajien rauhoituksesta luopumista sekä poikkeuslupamenettelyiden sujuvoittamista. Valkoposkihanhen osalta metsästyksen aloittaminen edellyttäisi lintudirektiivin liitteiden muuttamista ja tätä vaihtoehtoa tulisi pitää mietinnön mukaan edelleen esillä. Merimetson osalta tulee soveltaa joustavasti lintudirektiivin mahdollistamia poikkeusmenettelyjä merimetsokannan aiheuttamien vahinkojen ehkäisemiseksi (Valiokunnan lausumaehdotus 1). Valtioneuvoston tulee mietinnön mukaan selvittää lisäksi viipymättä merimetson aiheuttamia vahinkoja kaupalliselle kalastukselle ja valmistella erillinen tukijärjestelmästä annettava hallituksen esitys, mikäli selvitys osoittaa, että merkittäviä vahinkoja aiheutuu. Valmistelun etenemisestä on esitettävä selvitys vuoden 2022 loppuun mennessä, mikäli hallituksen esitystä ei ole annettu eduskunnalle. (Valiokunnan lausumaehdotus 2).

Eduskunta hyväksyi hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen sisällön ympäristövaliokunnan mietinnön mukaisena ja mietintöön sisältyvät kaksi lausumaehdotusta 3.12.2021.

Kantelussa kerrotut ongelmat valkoposkihanhen ja merimetson osalta ovat edellä mainituin tavoin edenneet eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta on kuullut asiassa lukuisia asiantuntijoita ja hyväksynyt 3.12.2021 hallituksen esityksen laiksi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta. Eduskunta on hyväksynyt lisäksi edellä mainitut lausumaehdotukset, joissa on edellytetty valtioneuvostolta toimenpiteitä asiassa. Asian edistäminen on vielä kesken ja hallituksen uusia toimenpiteitä asiassa on odotettavissa. Laki on tulossa voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Saadusta ympäristöministeriön lausunnosta ja ELY-keskuksen selvityksestä ilmenee, että poikkeuslupahakemusten käsittelyajat ELY-keskuksessa ovat selvästi pidentyneet verrattuna vuoden 2020 ja sitä aiempaan tilanteeseen. Vaikka lisäresursseja hakemusten käsittelyyn on saatu, ei se selvityksen mukaan ainakaan vielä näy käsittelyajoissa. Huomioon ottaen sen, että myös Vaasan hallinto-oikeudessa kyseisten valitusten käsittelyajat ovat pitkiä, asioiden kokonaiskäsittelyajat muodostuvat joissain tapauksissa erittäin pitkiksi. Viimesijaisimpia keinoja, joilla kansalainen voi pyrkiä vaikuttamaan ympäristöhallinnossa ja muussakin hallinnossa tehtyyn muun muassa elinkeinoa tai ympäristöä koskevaan päätökseen on muutoksenhaku. Asioiden näin pitkät eli noin kahden tai kolmen vuoden kokonaiskäsittelyajat eivät täytä perustuslaissa jokaiselle turvattuun oikeusturvaan kuuluvaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Ympäristöministeriön lausunnossa on todettu, että lupamenettelyn kehittämistä tarkastellaan ympäristöministeriössä luonnonsuojelulain uudistuksen yhteydessä. Lisäksi ympäristöministeriö teettää lausuntonsa mukaan vuoden 2021 aikana selvityksen mahdollisuudesta jakaa poikkeuslupien käsittelyä eri ELY-keskusten välillä resurssipulan parantamiseksi.

Huomioon ottaen edellä selostettu lainsäädäntöuudistus rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta sekä sen käsittelyn yhteydessä ympäristövaliokunnan mietinnössä esitetyt tarkastelut elinvoimaisiksi luokiteltujen ja edelleen vahvistuvien lajien rauhoituksesta luopumisesta sekä poikkeuslupamenettelyiden sujuvoittamisesta, pyydän ympäristöministeriötä antamaan viimeistään 31.5.2022 selvityksen siitä, miten rauhoituksesta luopuminen ja poikkeuslupamenettelyn kehittäminen on edistynyt.

Kantelussa ja saaduissa selvityksissä esitetyn perusteella ryhdyn selvittämään omana aloitteenani Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa käsiteltävien poikkeuslupahakemusten ja Vaasan hallinto-oikeuteen muutoksenhaun perusteella päätyvien asioiden kokonaiskäsittelyaikoja. Lähetän tässä asiassa lausunto- ja selvityspyynnöt erikseen asianomaisille viranomaisille.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Outi Kostama