



# Lintujen suojelusta poikkeaminen

Mika Seppälä  
Korkein hallinto-oikeus

Merimetsotyöryhmä 26.2.2019

# Säätelyjärjestelmä

- EU:n lintudirektiivin (2009/147/EY) lähtökohtana on kaikkien unionin alueenlintulajien yleinen suojelu
  - Direktiivi sallii kuitenkin liitteen II riistalintujen metsästyksen. Jos lajia ei mainita tässä liitteessä, se ei ole metsästettävä laji
- Suomessa direktiivi on pantu täytäntöön yleisesti luonnonsuojelulailla ja riistalintujen osalta metsästyslailla
  - Luonnonsuojelulain (1096/1996) säännökset suojelualueista, Natura 2000 –verkostosta ja lajinsuojelusäännökset
  - Metsästyslain (615/1993) säännökset riistalinnuista ja rahoittamattomista linnuista (lintudirektiivin liitteen II lajit), pyyntivälineistä, rauhoitusajoista
  - Systemaattisesti esim. merimetson siirtäminen metsästyslakiin riista-/rahoittamattomaksi lajiksi ei ole mahdollista (tai siitä ei olisi mitään hyötyä)
  - Molemmissa laeissa on mahdollisuus myöntää poikkeuslupa lintujen suojelusta. Luonnonsuojelulain 49.4 §:ssä viitataan suoraan lintudirektiivin 9 artiklaan ja metsästyslain 41 b §:ssä toistetaan (käytännössä) lintudirektiivin 9 artikla. Eräänlainen kauneusvirhe on se, että metsästyslaissa on ”lisäkriteerinä” lajin suotuisan suojelutason säilyttäminen, mikä siis puuttuu luonnonsuojelulaista eksplisiittisesti lintujen osalta. Tulkinallisesti voidaan kuitenkin ottaa huomioon.

# Suojelun sisältö

- LSL 38 §: Lintulajit ovat rauhoitettuja
- LSL 39 §: Kiellettyä on rauhoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden:
  - 1) tahallinen tappaminen tai pyydystäminen;
  - 2) pesien sekä munien ja yksilöiden muiden kehitystapojen ottaminen haltuun, siirtäminen toiseen paikkaan tai muu tahallinen vahingoittaminen; ja
  - 3) tahallinen häiritseminen, erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänsyklin kannalta tärkeillä paikoilla.
  - Vastaa pitkälti lintudirektiivin 5 artiklaa. LSL 39 § koskee toisaalta myös luontodirektiivin lajeja, minkä vuoksi Suomen järjestelmässä linnut saavat osin ”laajempaa” suojaa (esim. lintudirektiivissä ei mainita erikseen muuton aikaisia levähdyspaikkoja) ja toisaalta säännöstä on tulkittava esim. ”jälkeläisten kasvatusaikana” osalta lintudirektiivin valossa.
  - LSL 48 §:ssä ex lege poikkeus maa- ja metsätalouteen tai rakentamiseen ei koske lintulajeja, joiden suojelusta poikkeaminen perustuu 49 §:ään ja lintudirektiivin 9 artiklaan

- Esim. häiritseminen
  - KHO 2015:3 ja 2015:124
    - Tapauksissa oli kysymys kalasääsken ja maakotkan pesinnän häiritsemisestä. Häiriö aiheutui turvetuotannosta
    - KHO omaksui funktionaalisen ja laajan suojelun, kun pesäpuun suojan katsottiin osoittavan pesinnän suojaamista ja samalla turvetuotantoa pidettiin tahallisenä häiritsemisenä
  - KHO 5.4.2017 taltio 1554
    - Kysymys yksityistien rakentamisesta sen jälkeen kun yksityistietoimitus oli jo pidetty
    - Tien rakentaminen saattoi sinänsä häiritä metsähanhia muuton aikana, mutta kun rakentaminen oli ajoitettu pysähtymisajan ulkopuolelle, ei häiritsemistä saattanut tapahtua

# Poikkeaminen suojelusta

- Tulkinnan taustaa
  - Koska poikkeaminen perustuu lintudirektiiviin, on selvää, että otetaan huomioon EUTIn oikeuskäytäntö mm. tulkinnan suppeudesta (C-118/95 ja C-247/85) Lisäksi otettava huomioon EU:n komission antama oikeudellisesti sitomaton ohjeistus
    - "Great comorant, applying derogations under Article 9 of the Birds Directive 2009/147/EC, 2013"
    - "Luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun neuvoston direktiivin 74/409/ETY ("lintudirektiivin) mukaisesti harjoitettavaa metsästystä koskeva ohjeasiakirja, 2008"
  - KHO:n käytännössä otetaan huomioon myös ministeriöiden ohjeistus, jota pidetään kuitenkin yleensä "heikkona" oikeuslähteenä Esim. YM:n ohjekirje 3.3.2010 Toimenpiteet merimetsosta aiheutuvien ongelmien hallintaa käsittelevien työryhmien perustamisesta ja ohjeet merimetsoa koskeviin poikkeuslupiin sovellettavien säännösten tulkinnasta
  - KHO ottaa huomioon myös viimeaikaisen tieteellisen tiedon erilaisista julkaisuista, ei yksittäisiä mielipiteitä
  - Eräissä tapauksissa otetaan analogioita myös luontodirektiivin tulkinnasta, koska käsitteistö on osin samaa

# Poikkeuksen edellytykset (1)

- 1) Jokin seuraavista syistä
  - a)
    - kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden turvaamiseksi;
    - lentoturvallisuuden takaamiseksi;
    - viljelmille, kotieläimille, metsille, kalavesille ja vesistöille koituvan vakavan vahingon estämiseksi;
    - kasviston ja eläimistön suojelemiseksi; tai
  - b) tutkimus- ja koulutustarkoituksessa, kannan lisäämis- ja uudelleenistutustarkoituksessa sekä tehdäkseen mahdolliseksi näitä varten tapahtuvan kasvatuksen tai
  - c) tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien tappamiseksi, pyydystämiseksi, hallussa pitämiseksi tai muutoin asiallisen hyötykäytön mahdollistamiseksi

- Koska kysymys on poikkeusluvasta, eri syitä tulkitaan suppeasti.
- Esim. KHO 15.1.2014 taltio 80
  - Kysymys kanahaukan aiheuttamasta ”uhasta” istutetuille peltopyille
  - KHO katsoi, ettei kysymys ollut ”viljemälle” aiheutuvasta ”vakavan vahingon estämisestä” eikä myöskään ”kasviston ja eläimistön” suojelemisesta eikä myöskään alakohdista b tai c.
- (Tapauksessa KHO 5.4.2017 taltio 1554 ambulanssikuljetuksennopeutumista 5-10 min. ei kansanterveydellinen syy?)

- Koska kysymys on poikkeusluvasta, hakijan selvittämisvastuu syiden olemassaolon konkretisoimisesta korostuu
- Selvittämisvastuun tarkkuus riippuu toisaalta myös esimerkiksi lintulajista ja muista olosuhteista
- Esim. KHO 2016:148
  - Kysymys varisten/harakoiden ampumisesta keväällä 3 400 ha:n alueella, johon oli määritelty ampumapaikat
  - Poikkeusta oli haettu riistalintujen suojaamiseksi ja vesilinnuille aiheutuneen haitan ehkäisemiseksi, lisäksi oli tuotu esiin haitta viljelmille eli rehupaalien rikkominen
  - KHO totesi, ettei alue poikennut muusta pelto/metsäalueesta eikä asiassa oltu esitetty tarkempaa selvitystä
  - Luvan myöntäminen ei voinut perustua hakemuksessa esitettyyn yksilöimättömään ja yleiselle tasolle jääneeseen mainintaan haitasta ja vahingosta



– Vastaavasti myös KHO 3.12.2014 taltio 3840:

- Kysymys korpista ja naakoista, jotka oleskelivat kaatopaikalla ja niiden aiheuttamasta vahingosta riistaeläimille. Lisäksi väitetty, että linnut aiheuttivat häiriötä kesämökkialueella ja kuljettamalla roskia. Lisäksi naakat vaaransivat paloturvallisuutta hormeissa ja rikkoivat rehupaaleja.
- ELY katsoi, ettei haittoja ollut osoitettu
- HAO samoin ja totesi, että vaikka oli mahdollista, että varislinnut häiritsevät metsäkanalintujen pesintää, ei näyttöä kantojen heikentämisestä ollut. Vähäisen eloperäisen jätteen levittäminen ympäristöön ei ollut kansanterveydellinen peruste poikkeusluvalle.
- KHO samoin

– Vastaavasti myös viranomaisen selvittämisvastuun kannalta KHO 2014:44

- Ns. merimetsotapaus
- Hakemuksen kohteena olevat merimetsoyhdyskunnat eivät sijoittuneet YM:n ohjekirjeen karttaan merkityillä ongelmalualueilla, vaikka yhdyskunnat olivat jo olleet paikalla 2009
- Tällaisen alueen ollessa kyseessä edellytettiin eriteltyä ja täsmällistä selvitystä vakavasta vahingosta
- Hakemuksessa oli lueteltu kuuden kalastajan kärsimät vahingot ja arvioitu vuotuisia vahinkoja. Yksilöiden määrän kasvusta huolimatta ei ollut mahdollista katsoa, että kyse olisi kalavesille aiheutuneesta vakavasta vahingosta
- ELYn olisi tullut neuvotella RKTL:n ja SYKYN kanssa sekä lausuntojen kautta hankkia selvitystä vahinkojen arvioimiseksi

- Ks. ja vrt. toisaalta (päättöksiä voi tosin myös arvostella)
- KHO 4.2.2014 taltio 287
  - Kysymys 100 harmaalokin ja 50 merilokin ampumisesta 800 ha:n alueella
  - Lupaa haettu turkistarhaukselle aiheutuvan haitan ehkäisemiseksi
  - Lokkien vierailusta oli esitetty uskottavaa näyttöä (mm. ammuttuja lintuja edellisiltä vuosilta) ja rehupaalien repimisestä sekä rehun syömisestä. Alue oli rajattu sekä ampuminen muutoinkin rajoitettu määrältään. Toisaalta todettu, että selvitys oli osin heikkoa
- KHO 4.2.2014 taltio 286
  - Kysymys 150 variksen ja 50 harakan ampumisesta Natura-alueen ja Is-alueen läheisyydessä.
  - Selvitystä lintujen saalistuksesta lintujärvellä pidettiin selvitettyinä ottaen huomioon lintujen käyttäytyminen. Ampuminen oli määrältään suhteellisen pieni ja rajattu alue. Haittavaikutusten osoittamiselle ei tässä tapauksessa ollut asetettava erityisen tarkkoja vaatimuksia.
- KHO 30.3.2007 taltio 874
  - Kysymys räkättirastaiden aiheuttamasta haitasta marjatilalla
  - Ampumislupa 1500 räkättirastaalle, vahinkojen määrä n. 10 000 – 20 000 euro/a.
  - Lupa oli voitu myöntää ottaen huomioon kohdennettu alue

# Poikkeuksen edellytykset (2)

- 2) Muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole
  - Kysymys osin abstraktiosta esim. metsästyksen yhteydessä, mutta toisaalta tarkoittaa sitä, että on valittava aina ensisijaisesti muu tapa, kuin tapaaninen/hävittäminen
    - Esim. KHO 2015:104
    - Valkoposkivanhanien aiheuttamat vahingot Viikin koetilalla
    - Sinänsä pidettiin mahdollisena, että kyse voisi olla myös vakavasta vahingosta viljelmille
    - Toisaalta todettiin, että muuta ratkaisua (kuin ampuminen) voitiin pitää tyydyttävänä, kun se oli tehokas eli vähentäisi merkittävästi vakavaa vahinkoa.
    - Kaikkia toteuttamiskelpoisia karkotuskeinoja ei ollut vielä riittävästi kokeiltu, joten ei voitu varmuudella sanoa, että ei olisi muuta tyydyttävää ratkaisua kuin ampuminen

- KHO 30.5.2011 taltio 1439:
  - Kysymys tervapääskyn pesien hävittämisestä koulun purkamisen yhteydessä
  - Koulun purkamisella tervapääskyjen pesinnän aikana olisi vältetty purkamisesta aiheutuva haitta koululaisille ja oppilalle, kun koulu ei ollut käytössä kesällä. Tätä haittaa (melua ja pölyä tms.) ei pidetty kansanterveydellisenä ja yleisen turvallisuuden perusteena
  - Koulun purkamiseksi oli olemassa muitakin tapoja kuin purkaminen tervapääskyjen pesinnän aikana
  - Koulu tosin purettiin vastoin päätöstä ja se johti rikosprosessiin ja rangaistuksiin!

# Poikkeamisen edellytykset (3)

- 3) poikkeuksissa on mainittava:
  - a) lajit ,joita poikkeukset koskevat
  - b) pyydystämistä tai tappamista varten hyväksytyt välineet, laitteet ja menetelmät
  - c) vaaratekijät sekä ne ajalliset ja paikalliset olot, joissa näitä poikkeuksia voidaan myöntää
  - d) viranomainen, joka on valtuutettu ilmoittamaan, että vaaditut edellytykset täyttyvät, ja joka päättää missä laajuudessa ja kuka saa käyttää mitään välineitä, laitteita ja menetelmiä
  - e) suoritettavat tarkastukset

- Kuvaa lähinnä sitä, että myönnetty poikkeus tulee olla rajattu, yksilöity ja riittävän tarkka
  - Esim. KHO 30.7.2018 taltio 3630
    - Kysymys kesykyyhkyjen ampumisesta mallastamon viljavarastolle aiheuttamien vahinkojen vuoksi
    - Poikkeuslupa oli annettu suhteellisen avoimena vuosille 2016-2020, yhteensä 1 500 lintua (300 kpl/a)
    - KHO piti päätöstä/hakemusta epäselvänä mm. sen vuoksi, että siinä ei ollut eritelty rauhoitusaikana tapahtuvaa ampumista muusta ampumisesta, ampuminen sisätiloissa saattoi olla perusteltua, mutta epäselväksi jäi miksi on ammuttava koko kiinteistöllä. Muiden toimenpiteiden merkitys haittojen ehkäisemiseksi oli jäänyt myös selvittämättä. Lintumäärää pidettiin huomattavan suurena eikä ollut mahdollista arvioida oliko enimmäismäärä tasoltaan oikean suhtainen
    - Päätös kumottiin mutta ei palautettu riistakeskukselle, koska metsästyslakia oltiin muutettu ja lupamenettely oli korvattu ilmoitusmenettelyllä.

# Poikkeuksen myöntämiseen liittyviä ajatuksia

- Poikkeuksen myöntäminen edellyttää useamman tason tietoa
  - Toisaalta tietoa lajin tilanteesta yleensä ja sen aiheuttamista vahingoista – esim. valtakunnallinen suunnitelma
  - Toisaalta on tiedettävä konkreettisesti millaista vahinkoa aiheuttaa paikallisesti – paikallinen selvitys
  - Luvanhakijan selvittämisvelvollisuus korostuu, mutta viimekädessä viranomaisen on varmistauduttava, että edellytyksien voidaan katsoa täyttyvän lajiin ja olosuhteisiin liittyvien tietojen pohjalta ”riittävästi”
- Poikkeaminen on kuitenkin aina tapauskohtaista ja ”kannanhoidollinen” poikkeamiseen on suhtauduttava pidättyvästi
  - Suurpetojen metsästyksessä on tosin jollakin tasolla katsottu mahdolliseksi ottaa huomioon sosioekonomiset näkökohdat (vrt. kuitenkin KHO:n ERP-susien kannanhoidolliseen metsästyksen), voidaan ottaa huomioon myös yksittäisessä luvassa
- Poikkeaminen on mahdollista vain ”suppealle” alueelle kohdennettua
  - Kalakantojen suojelu voi olla ekologiselta pohjaltakin lähtevää (vesienhoidon tilatavoitteet esim. jokien suistoissa) tai kalastuksesta lähtevää
  - Kansanterveydellinen haitta voi kohdistua myös pieneen rajattuun alueeseen esim. mökkisaarella tai uimarannan läheisyydessä
  - Metsiin kohdistuva haitta ei voine olla pääperuste, mutta pienehkössä saarella voinee olla lisäperuste
- Tappaminen/munien tuhoaminen ei voi olla aina ainoa vaihtoehto?
- Päätösten tulisi olla analyyttisiä siten, että niissä on tarkasteltu eri perusteet riittävän tarkasti



