Lausunto

20.10.2026 LUKE/3139/00.04.05/2026

Asia: VN/24498/2026

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi metsästyslain 90 §:n ja riistahallintolain 31 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Luonnonvarakeskus (Luke) kiittää mahdollisuudesta lausua käsiteltävässä asiassa.

1) Johdanto

Lakiesityksessä ehdotetaan muutettavaksi metsästyslain (615/1993) 90 §:ää sekä lisättäväksi riistahallintolain (158/2011) 31 §:ään uusi 3 momentti. Luonnon- ja ympäristönsuojeluyhteisöjen valitusoikeus edellyttäisi sen mukaan vähintään kolmen vuoden rekisteröintiä, suojelun edistämistä pääasiallisena tarkoituksena, sekä toiminnallista yhteyttä päätöksen kohdealueeseen. Tuomioistuinten täytäntöönpanokieltoharkinnassa korostettaisiin luvan päämäärää ja eläinlajin suotuisan suojelutason turvaamista. Taustalla on näkemys, että valitukset ja täytäntöönpanokiellot estävät kannanhoidollista metsästystä ja vaikeuttavat suurpetokantojen hallintaa. Esityksen arvioidaan vähentävän valituksia jonkin verran ja mahdollisesti vahvistavan paikallista luottamusta. Oikeusturvan ei arvioida heikkenevän. Vaihtoehtoisia ratkaisuja, kuten lupapäätösten aikaistamista, valitusten kiireellistä käsittelyä ja keskittämistä, pidetään vaikutuksiltaan riittämättöminä tai epävarmoina.

2) Lausunnon pääsisältö

Luke kiinnittää huomion tässä lausunnossa joukkoon lakiesityksen perusteluosassa esitettyjä sääntelymuutoksen ennakoituja vaikutuksia, sekä tälle esitetylle säännösmuutokselle vaihtoehtoisten ongelmanratkaisutapojen ennakoituja vaikutuksia.

Keskeisten ehdotusten pääasialliset vaikutukset:

Luke pitää tärkeänä, että ehdotettujen valitusoikeutta koskevien muutosten yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioidaan tutkimukseen ja muuhun todennettavaan näyttöön perustuen. Samalla kun tavoiteltavaa on edistää ja käsitellä riistakantojen hoitoa yhteiskunnassa muuten kuin oikeudellistamalla siihen liittyviä erimielisyyksiä, on syytä hahmottaa, että odotettavissa olevaa valitusten määrän vähentymisen yhteyttä muutoksenhakujärjestelmän hyväksyttävyyden tai yleisen edun valvonnan toteutumiseen ei voida todentaa ilman muutoksen vaikutuksiin liittyvää seurantatutkimusta. Paikallinen enemmistötuki ja yleisen ympäristöedun edustaminen eivät ole sama asia. Niiltä osin, kun lakimuutoksella halutaan kuitenkin tukea yleisen edun valvontaa (jota perustelumuistiossa sivutaan nyt suojelusta poikkeamisen perusteena ML 41), voi se edellyttää myös tilanteesta riippuen alueen ulkopuolisten toimijoiden osallistumista ja paikallista asiayhteyttä laajemman tarkastelukulman huomioonottamista.

Perustelumuistiota selkeyttäisi kuvailu siitä, keiden osallistumismahdollisuudet kannanhoitoon lakimuutoksen myötä paranevat, ja millaisia vaikutuksia muutoksilla voi olla eri näkökulmien huomioon ottamiseen riippumatta siitä, edustaako asian esiin nostaja enemmistön tai vähemmistön intressejä ja erilaisia paikallisia näkökantoja.

Esitetty vaikutus: Järjestöjen toiminta ja yhteistyö paranevat

Metsästyslain 90 §:ään ehdotettu toiminnallisen yhteyden vaatimus voi kannustaa järjestöjä pitkäjänteiseen paikalliseen vuorovaikutukseen, yhteistyöhön ja suurpetokonfliktien lieventämiseen. Tavoite on perusteltu, ja sen edistämisen paikallisia mahdollisuuksia on käsitelty myös tutkimuskirjallisuudessa (esim. Salo ym. 2017).

Esitetty vaikutus: Valitusten määrä ja tuomioistuinten työmäärä vähenee

Nykytilan arvioinnin ja lainsäädännön muutostarpeen perustelut vahvistuisivat, jos muistiota täydennettäisiin tiedoilla valitusten yleisyydestä, niiden perusteista ja ratkaisuista sekä täytäntöönpanokieltojen käytöstä ja seurauksista: Miten usein väliaikainen täytäntöönpanokielto on ollut oikeudellisesti tarkasteltuna perusteltu, ja miten usein sen tarpeellisuus on myöhemmin kyseenalaistunut? Olennaisempaa kuin valitusten määrän väheneminen, on perusteettomiksi todettujen valitusten määrän väheneminen. Jos lupapäätöksen lainmukaisuudessa on havaittu puutteita, valitusten määrän väheneminen voi vähentää keinoja puuttua tähän.

Tuomioistuinten työmäärä todennäköisesti valitusten vähenemisen myötä vähenee, mutta kuten perustelumuistiokin tuo esille, vaikutusta pienentää se, jos valitusoikeutta käyttäneen järjestöjen valituskelpoisuuden edellytysten tarkistaminen muuttuu työläämmäksi. Valitusoikeuden sitominen paikalliseen toimijuuteen, toiminnallisesti osoitettavana piirteenä, jää tulkinnanvaraisiksi. Perusteluissa olisi hyvä selkeämmin täsmentää, millainen toiminnan jatkuvuus, laajuus ja alueellinen kohdentuminen osoittavat riittävän yhteyden, sekä miten erilaiset luonnonsuojelua edistävät toimintamuodot otetaan yhdenvertaisesti huomioon. Toiminnallista yhteyttä olisi perusteltua tarkastella myös pitkäjänteisenä osallistumisena alueen toimintatapojen ja vuorovaikutuskulttuurin kehittämiseen. Kolmen vuoden rekisteröintivaatimus on selkeä ja todennettavissa oleva edellytys,

vaikka esimerkiksi paikallisyhdistyksen ikä ei itsessään osoita sen esittämän valituksen perusteiden asianmukaisuutta.

Esitetty vaikutus: Paikallinen vastakkainasettelu voisi vähentyä ja muutoksenhakujärjestelmän hyväksyttävyys sekä luottamus lisääntyä.

Esityksen perustelumuistio jättää yleiselle tasolle kuvauksen siitä, mitä kautta lakimuutos saa aikaan esitetyn vaikutuksen. Oletuksena on, että paikallinen väestö ja toimijat ovat enemmän yksimielisiä esimerkiksi suurpetokantojen hoidosta, jos niiden sidokset kyseiseen alueeseen ovat vahvempia, tai että valitusoikeutta käyttävät tosiasiallisesti alueelle ulkopuoliset (paikallisiin nähden erimieliset) toimijat. Luken tekemien kansallisten selvitysten mukaan (esim. Pellikka & Ala-Kurikka 2024) paikallisen tason vaikutusvaltaa halutaan yleisellä tasolla esimerkiksi susiasioissa vahvistaa, ja tältä osin lakiesityksen mukaiset toimet, jotka sitä edistävät, kansalaiset ottavat pääosin positiivisesti vastaan. Kansalaisten näkemykset kuitenkin jakaantuvat jonkin verran siinä, mille tahoille tai heidän edustamilleen intresseille sitä pitäisi paikallisesti jakaa. Selvitysten aineistosta on myös laskettavissa, että kansalaisista vähemmistö eli noin 31 % kokee, että luontojärjestöillä on (esimerkiksi valitusoikeuden kautta) nykyisin kohtalainen tai suuri vaikutusvalta susiasioiden hoitoon, ja että samanaikaisesti paikallisilla asukkailla pieni tai melko pieni (Luke, julkaisematon). Niin ikään 19 % haluaisi, että luontojärjestöjen vaikutusvaltaa pienennettäisiin, ja samanaikaisesti paikallisten asukkaiden vaikutusvaltaa suurennettaisiin. Lopuille on eriasteisen epäselvä kanta asiaan. Näkemys paikallisten asukkaiden vaikutusvallan kasvattamisen tarpeesta korreloi positiivisesti ja kohtalaisen voimakkaasti riistanhoitoyhdistysten ja metsästäjäjärjestöjen vaikutusvallan kasvattamisen tarvetta koskevan näkemyksen kanssa (rs = 0,5–0,6), ja heikon negatiivisesti (rs = -0,07) suojelujärjestöjen vaikutusvallan kasvattamista tukevan näkemyksen kanssa.

Vaikeampaa on ennakoida, missä määrin lakimuutoksen myötä todennäköisesti nykyistäkin näkyvämmän roolin saavat paikalliset muutoksenhakijat saavat osakseen sosiaalista painetta, ja jo voiko tällainen paine ilmetessään vaikeuttaa kriittisten näkökulmien esittämistä tilanteissa, joissa se olisi perusteltua.

Esitetty vaikutus: Tuomioistuimet voivat joutua nykyistä useammin arvioimaan eläinlajin suotuisan suojelutason turvaamiseen ja poikkeusluvan päämäärän merkitystä täytäntöönpanokiellosta päättäessään.

Huomio kiinnittyy riistahallintolain 31 §:n muutosesityksen perusteluissa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan luontodirektiivin ja metsästyslain suojeltavana oikeushyvänä on ensisijaisesti eläinlajin suotuisan suojelutason säilyttäminen tai palauttaminen, ja tällä tarkoitetaan lähtökohtaisesti populaation eikä niinkään yksittäisen eläinyksilön suojelua. Reaalimaailmassa eläinyksilön rooli populaatiolle ei ole itsestään selvä, ja yksilön poistamisen populaatiovaikutus riippuu monista tekijöistä, kuten poistettavan yksilön piirteistä populaation tilanteesta.

Luonnonvarakeskus pitää tärkeänä, että täytäntöönpanon kieltoa päätettäessä ja suotuisan suojelutason turvaamista käsittelevissä arvioinnissa huomioidaan kanta-arvioiden epävarmuus sekä

arvioiden alueellinen ja ajallinen tarkkuus. Kanta-arvio tuottaa tietoa kannan tilasta sillä maantieteellisellä ja ajallisella tasolla, jolle arvio on laadittu, eikä kanta-arviosta siten voida välttämättä suoraan tehdä päätelmiä yksittäisen lupa-alueen tilanteesta. Esimerkiksi täytäntöönpanokiellon vaikutuksia arvioitaessa tulisi käyttää kanta-arviotietoa sen tuottamaan tarkkuustasoon ja epävarmuuteen nähden tarkoituksenmukaisella tavalla.

Vaihtoehtojen ehdotusten pääasialliset vaikutukset:

Ennakoitu vaikutus: poikkeuslupien myöntämisen aikaistaminen (ja sen osana kanta-arvioiden valmistumisen aikaistaminen tai nopeuttaminen) ei riitä.

Perustelumuistiossa kuvatut lausuntoaikojen, lainvoimaiseksituloaikojen ja hallinto-oikeuksien käsittelyaikojen tyypilliset kestot huomioiden ei kanta-arvioinnin (esim. suden) ajankohdan ja toteuttamisen keston lyhentämiselle saataisi merkittävää muutosta prosessin kokonaiskestoon. Aikataulumuutoksilla kanta-arviointiin olisi todennäköisesti nykyistä sisältöä kaventavia seurauksia.

Ennakoitu vaikutus: Nykyisen kaltaisella poikkeuslupien myöntämisellä muuhun kuin ns. kannanhoidolliseen metsästykseen ei voida hallita suurpetokantojen vaikutuksia.

Esityksessä todetaan useassa kohdassa, että täytäntöönpanokieltojen seurauksena kannanhoidollisen metsästyksen estyminen vaikeuttaa suurpetokantojen hallintaa. Riistahallintolain 31 §:n perusteluissa esitetään lisäksi, että kannanhallinnan laiminlyönti synnyttää pidemmällä aikavälillä lisääntyneitä tarpeita turvallisuus- ja vahinkoperusteisille poikkeusluville. Perustelu vahvistuisi, jos sen yhteydessä esitettäisiin lyhyesti, millaisia ovat mahdollisuudet ja ongelmat liittyen toimimiseen esimerkiksi karhun osalta vahinkoperustaisilla poikkeusluvilla. Perustelua myös vahvistaisi tutkimusnäytön esiin tuonti siitä, miten nimenomaan kannanhoidollisen metsästyksen estyminen vaikuttaa eläinkantoihin tai hallinnan tuloksiin, tai mitä vaikutuksia sitä soveltamalla saavutetaan. Vertailevaa tutkimusta aihepiiristä ei ole Suomessa tehty, mutta olemassa olevat aineistot ja rekisterit antavat mahdollisuuksia aihepiirin selvittämiseen.

3) Yhteenveto

Luonnonvarakeskus pitää kaiken kaikkiaan tärkeänä, että ehdotettujen muutosten yhteiskunnalliset vaikutukset perustellaan tutkimus- tai muulla todennettavalla näytöllä. Valitusten määrän väheneminen ei sellaisenaan osoita muutoksenhakujärjestelmän hyväksyttävyyden tai yleisen edun valvonnan vahvistumista, vaan vaatisi lisäselvityksiä ja lakimuutoksen toteutuessa mahdollistaisi seurantatutkimuksen toteuttamista. Toiminnallisen yhteyden vaatimus voi edistää paikallista vuorovaikutusta, mutta sen sisältöä tulisi täsmentää. Vaikutuksia valitusten ja tuomioistuinten työmäärään sekä paikalliseen luottamukseen ja vastakkainasetteluun tulisi arvioida nykyistä kattavammin. Täytäntöönpanokieltojen harkinnassa tulee huomioida kanta-arvioiden epävarmuus ja alueellinen tarkkuus. Myös kannanhoidollisen metsästyksen estymisen vaikutuksista suurpetokantojen hallintaan tarvitaan selkeämpää tutkimusnäyttöä. Vaihtoehtoisten ratkaisujen vaikutuksia tulisi arvioida suhteessa koko lupaprosessin kestoon ja nykyjärjestelmän oikeussuojaa turvaaviin tehtäviin.

Pellikka Jani
Luonnonvarakeskus