



Satakunnan ammattikorkeakoulu
Satakunta University of Applied Sciences

AKI S. PERÄLÄ

Poikkeuslupapäätösten oikeudellinen analyysi

JOHTAMISEN JA PALVELULIIKETOIMEN
KOULUTUSOHJELMA 2020

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
2	KEHITTÄMISTYÖN KOHDEORGANISAATIO	7
2.1	Riistahallinto Suomessa	7
2.2	Suomen riistakeskus.....	9
3	KEHITTÄMISTYÖN TAUSTAT	11
3.1	Metsästysajat Suomessa.....	11
3.2	Poikkeuslupamenettely	11
3.3	Euroopan parlamentin ja neuvoston lintudirektiivi.....	14
4	VIRANOMAISPÄÄTÖKSISTÄ VALITTAMINEN SUOMESSA	15
4.1	Viranomaisen ratkaisusta valittaminen Suomessa.....	15
4.2	Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta ja hallinto-oikeudet.....	15
5	KEHITTÄMISTYÖ	16
5.1	Tavoitteet ja tutkimuskysymykset	16
5.2	Teoreettinen viitekehys	17
5.3	Aiempi tutkimus, kirjallisuus ja oikeuskäytäntö.....	18
6	TUTKIMUSMENETELMÄT	18
6.1	Lähestymistapa	18
6.2	Tiedonkeruumenetelmät	19
6.2.1	Dokumenttianalyysi.....	19
6.2.2	Oikeuslähdeoppi	21
6.2.3	Oikeusdogmatiikka.....	22
7	TUTKIMUSTULOKSET	23
7.1	Yleistä aineistosta	23
7.2	Huomiot viranomaisvastuusta päätöksissä	24
7.3	Päätöksiin vaikuttavat muut tekijät.....	27
7.4	Poikkeuslupaperusteet.....	31
7.4.1	Vakava haitta maataloudelle.....	31
7.4.2	Terveysviranomaisen lausunto	32
7.4.3	Vakava haitta alueen eläimistölle.....	34
7.5	Kielletyt pyyntimenetelmät.....	36
8	POHDINTA.....	36
9	KEHITTÄMISEHDOTUKSET	38
9.1	Kehittämisideat	38
9.2	Tuloksen hyödynnettävyys	39

9.3 Lisätutkimukset.....	39
LÄHTEET.....	40

Tekijä Perälä, Aki S.	Julkaisun laji Opinnäytetyö, ylempi AMK	Päivämäärä Huhtikuu 2022
	Sivumäärä 42	Julkaisun kieli Suomi
Julkaisun nimi Poikkeuslupapäätösten oikeudellinen analyysi		
Tutkinto-ohjelma Johtamisen ja palveluliiketoiminnan koulutusohjelma, YAMK		
Tiivistelmä Kehittämistehtävän aiheena oli löytää mahdollisia kehittämissuhteita Suomen riistakeskuksen sisäisen viranomaistoiminnan kehittämiseksi. Kehittämissuhteita tutkittiin analysoimalla maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan, hallinto-oikeuden ja korkean hallinto-oikeuden päätöksiä. Analysoitavana oli tuomioistuinten päätöksiä riistalintujen ja rauhoittamattomien lintujen pesimisajalle myönnettyistä poikkeuslupapäätöksistä. Kehittämistehtävän teoreettinen viitekehys koostui poikkeuslupaharkinnasta, tuomioistuinten päätöksistä ja tuomioistuinpäätösten vaikutuksesta edelleen poikkeuslupaprosessiin. Kehittämistehtävän lähestymistapa oli tapaustutkimus. Tutkimus toteutettiin laadullisilla tutkimusmenetelmillä dokumenttianalyysin keinoin. Tutkimusvaiheessa tuomioistuinpäätökset käytiin läpi, hajotettiin osiin, käsitteellistettiin ja koottiin uudeksi kokonaisuudeksi. Kehittämistyössä ilmenneitä havaintoja pyrittiin tulkita oikeuslähdeopin ja oikeusdogmatiikan keinoin. Tulkinnan avulla muodostettiin eri poikkeuslupaperusteiden oikeudelliset vaatimukset. Tutkimustuloksena syntyi analyysi oikeusratkaisujen sisällöstä, joka voidaan huomioida tulevassa poikkeuslupaharkinnassa Suomen riistakeskuksessa.		
Avainsanat Poikkeusluvut, tuomioistuimet, Suomen riistakeskus, varislinnut, riistalinnut, päätös		

Author Perälä, Aki S.	Type of Publication Master's thesis	Date April 2022
	Number of pages 42	Language of publication: Finnish
Title of publication Legal Analysis of Exemption Decisions		
Degree programme Degree Programme in Management and Service Business, Master's Programme		
Abstract <p>The subject of the development task was to find possible development proposals for the development of the internal operations of the Finnish Wildlife Agency. The development proposals were examined by analyzing the decisions of the Rural Industry Board of Appeal, the Administrative Court, and the High Administrative Court. The decisions of the courts concerning the exemption decisions granted for the nesting period of game birds and non-sedentary birds were analyzed.</p> <p>The theoretical framework for the development task consisted of an exemption assessment, court decisions and the impact of court decisions on the exemption process.</p> <p>The approach to the development task was a case study. The research was carried out using qualitative research methods using document analysis. During the investigation phase, the court decisions were reviewed, broken down, conceptualized, and assembled into a new entity.</p> <p>The findings of the development work were sought to be interpreted by means of legal sources and legal dogma. The interpretation was used to establish the legal requirements for the various grounds for exemption.</p> <p>The result of the research was an analysis of the content of legal solutions, which can be considered in the future exemption permit examination at the Finnish Wildlife Agency.</p>		
Keywords Exceptional permits, Finnish Wildlife Agency, courts, crows, game birds, decisions		

1 JOHDANTO

Maailma muuttuu ja kansalaiset ottavat osaa aktiivisesti kansalliseen päätöksentekoon. Viranomaistoiminta on kansalaisten tietoisuuden lisääntyessä suurennuslasin alla yhä tarkemmin. Jokaisella on oikeus tulla kuulluksi ja tätä hyödynnetään nykyään tehokkaasti myös tuomioistuinten kautta. Viranomaistoiminnassa, tässä tapauksessa Suomen riistakeskuksessa, kansalaisten aktiivisuus syö aikaa ja resursseja.

Tämän kehittämistyön tarkoituksena oli löytää mahdollisia kehittämisehdotuksia Suomen riistakeskuksen sisäisen viranomaistoiminnan kehittämiseksi. Kehittämisehdotuksia tutkin analysoimalla maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan, hallinto-oikeuden ja korkean hallinto-oikeuden päätöksiä. Toimenkuvaani kuului analysoida tuomioistuinten päätöksiä riistalintujen ja rauhoittamattomien lintujen pesimisajalle myönnettävistä poikkeuslupapäätöksistä.

Työssä käydään läpi Suomen riistahallinto pääpiirteittäin ja kaikki se, mitä riistalintujen ja rauhoittamattomien lintujen pesimisajalle myönnettävistä poikkeusluvista käytännössä on hyvä tietää. Lisäksi pureudutaan poikkeuslupien oikeudellisiin vaikutuksiin. Tutkimustuloksissa on pyritty nostamaan merkityksellisimmät esimerkit ja näkökulmat selkeästi esille.

Lähestymistapana työssä toimi tapaustutkimus, koska se soveltuu hyvin käytettäväksi silloin, kun halutaan ymmärtää organisaation tilannetta syvällisesti ja ratkaista organisaatiossa ilmennyt ongelma, kuten tässä tapauksessa. Tapaustutkimuksessa ei sinänsä luoda konkreettista vaan luodaan kehittämis- ja ratkaisuehdotuksia havaittuun ongelmaan.

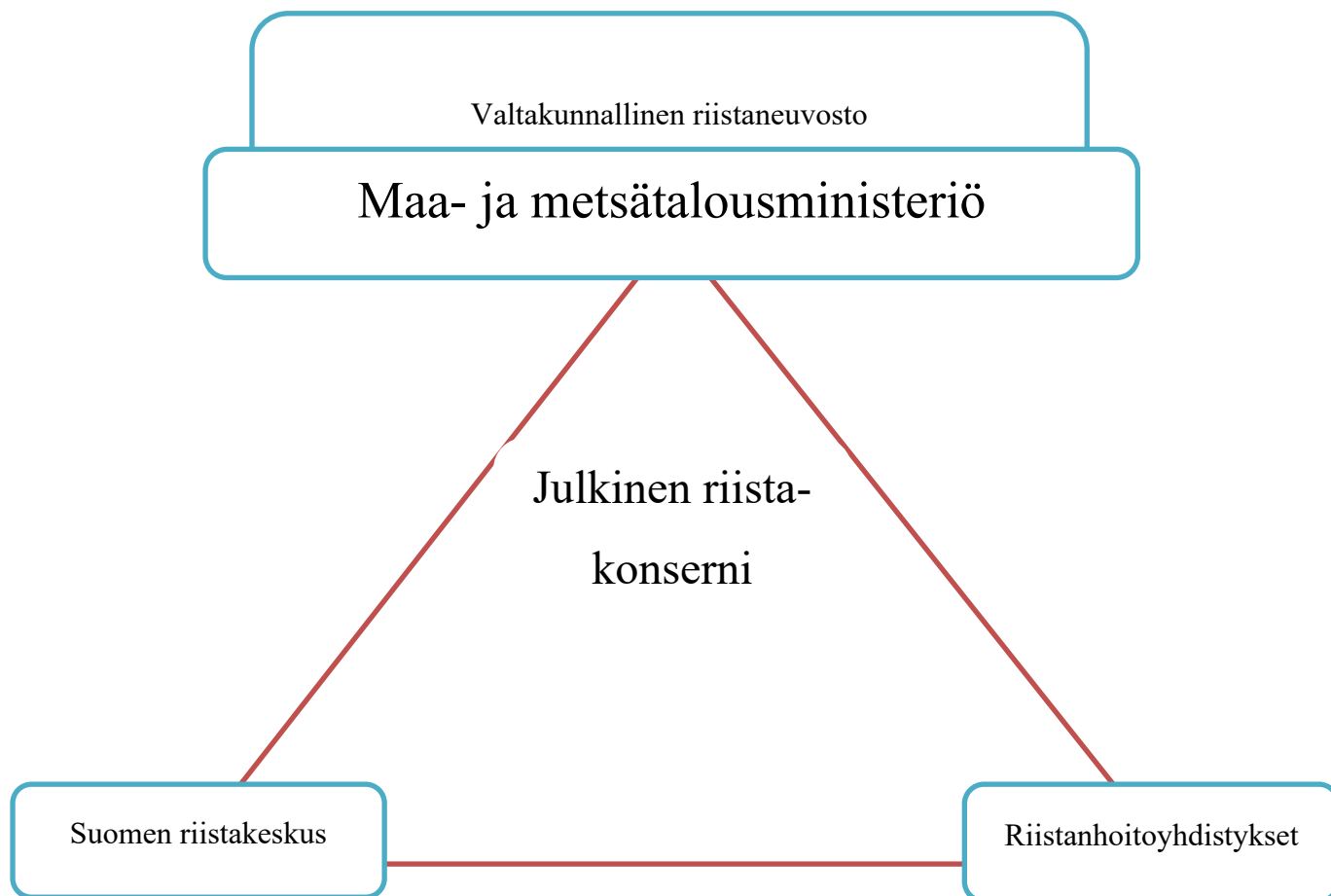
Tiedonkeruumenetelmänä kehittämistyössä keskityttiin laadullisiin tutkimusmenetelmiin. Tarkoituksena oli hankkia suppeasta kokonaisuudesta paljon tietoa ymmärtääksemme paremmin ja kokonaisvaltaisemmin kyseessä olevaa, tutkittavaa ilmiötä. Ana-

lysoitavaa materiaalia työn perustana olikin runsaasti, käsittäen yli sadan eri tuomioistuinpäätöksen läpikäymisen, osiksi hajottamisen, käsitteellistämisen ja kokoamiseksi uudeksi kokonaisuudeksi. Dokumenttianalyysi yhdessä lainopin eli oikeusdogmatikan tulivat varsin tutuiksi tämän matkan aikana.

Tämä kehittämistyö on kokoava katsaus niille, jotka haluavat saada lisätietoa tuomioistuinpäätöksistä riistalintujen ja rauhoittamattomien lintujen pesimisajalle myönnettyistä poikkeuslupapäätöksistä. Työ voi toimia myös apuna haettaessa tarvittavaa poikkeuslupaa.

2 KEHITTÄMISTYÖN KOHDEORGANISAATIO

2.1 Riistahallinto Suomessa



Kuvio 1. Riistahallinto Suomessa pelkistetysti

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluu Suomen valtion maa- ja puutarhatalous, metsätalous, kalatalous, maaseudun kehittäminen, eläinlääkintähuolto ja eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonta. Ministeriön tehtävänä on hoitaa myös riista- ja porotaloutta, maanmittausta ja vesivarojen käyttöä. (Maa- ja metsätalousministeriön www-sivut 2020.)

Julkiseen riistakonserniin kuuluvat ne maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan toimijat, joilla on tehtäviä riistaan tai riistatalouteen liittyen. Tätä yhteistyöryhmää kutsutaan julkiseksi riistakonserniksi. Julkisen riistakonsernin toimijat ovat maa- ja metsätalousministeriö (luonnonvaraosasto), Suomen riistakeskus ja riistanhoitoyhdistykset, Luonnonvarakeskus, Metsähallitus (eräpalvelut) ja Ruokavirasto (riistan terveydentilan tutkimus). Julkisen riistakonsernin toimijoiden tulee vastata riistakantojen elinvoimaisuudesta, turvata riistavarantojen monipuolinen ja kestävä käyttö sekä sovitaa yhteen riistatalouteen liittyviä erilaisia odotuksia. (Suomen riistakeskuksen www-sivut 2020.)

Valtakunnallinen riistaneuvosto on toimielin, joka tukee ja osallistuu Suomen valtion riistapolitiikkaan ja sen valmisteluun. Maa- ja metsätalousministeriö nimittää valtakunnallisen riistaneuvoston aluekokousten ja sidosryhmien tekemien esitysten pohjalta, ja sen toimikausi on kolme vuotta. (Suomen riistakeskuksen www-sivut 2020.)

Valtakunnalliseen riistaneuvostoon kuuluvat edustajat maa- ja metsätalousministeriöstä, ympäristöministeriöstä, Metsähallituksesta ja valtakunnallista metsätaloutta edistävästä julkisesta tahosta, Lisäksi riistaneuvostossa toimii edustajat Luonnonvarakeskuksesta, maa- ja metsätalouden, metsästyksen ja riistanhoidon sekä luonnonsuojelun kannalta valtakunnallisesti merkittävästä järjestöstä. Valtakunnallisessa riistaneuvostossa on edustaja myös kultakin Suomen riistakeskuksen 15:sta toiminta-alueelta. (Suomen riistakeskuksen www-sivut 2020.)

Valtakunnallisen riistaneuvosto tehtävänä on käsitellä koko Suomea koskevia riistataloudellisia asioita. Riistaneuvoston tulee lisätä omalta osaltaan riistatalouteen liittyvää avointa ja vuorovaikutteista sidosryhmäyhteistyötä sekä pyrkiä toiminnallaan edistämään erilaisten intressien yhteensovittamista. (Suomen riistakeskuksen www-sivut 2020.)

2.2 Suomen riistakeskus

Suomen riistakeskus on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka pääasiallinen tehtävä on edistää kestävästä riistataloutta, huolehtia riistapolitiikan toimeenpanosta ja tukea riistanhoitoyhdistysten toimintaa. Lisäksi Suomen riistakeskus vastaa sille säädettyistä julkisista hallintotehtävistä. Maa- ja metsätalousministeriön tehtävänä on ohjata ja valvoa Suomen riistakeskuksen toimintaa. (Suomen riistakeskuksen www-sivut 2020.)

Suomen riistakeskuksen operatiivista toimintaa johtaa Suomen riistakeskuksen johtaja. Hänen tehtävänä on myös huolehtia toiminnan tuloksellisuudesta sekä valvoa riistakeskuksen hallituksen käsittelemien asioiden valmistelu ja päätösten täytäntöönpano. Vastaavasti julkisten hallintotehtävien päällikkö vastaa julkisten hallintotehtävien hoidosta. Julkisten hallintotehtävien päällikkö on riippumaton johtajan työnjohto-oikeudesta suorittaessaan julkisia hallintotehtäviä. (Suomen riistakeskuksen www-sivut 2020.)

Suomen riistakeskuksen tehtävät jaetaan julkisiin hallintotehtäviin ja muihin tehtäviin. Tehtävät, jotka eivät edellytä julkisen vallan käyttöä, sisältävät muun muassa riistanhoitoyhdistysten ja metsästäjien toiminnan tukemisen ja kestävästä riistatalouden laajalaaisen edistämisen. Julkisista hallintotehtävistä merkittävä osa koostuu lupahallinnosta. Tavallisia tehtäviä ovat eri riistaeläimiä koskevien pyyntilupahakemusten käsittelyä ja esitettyjen seikkojen nojalla tehtävien pyyntilupapäätösten antamista. Suomen riistakeskuksen tehtävänä on ratkaista lupa-asiat myös riistalajien rauhoituksesta poikkeamiseen ja kiellettyihin pyyntimenetelmiin ja -välineisiin liittyvissä lupa-asioissa. (Suomen riistakeskuksen www-sivut 2020.)

Suomen riistakeskus aloitti toimintansa 1.3.2011. Riistakeskus muodostui yhdistämällä Metsästäjien Keskusjärjestö ja riistanhoitopiirit. Suomen riistakeskus toimii Suomen valtion alueella lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa. Toiminta riistakeskuksessa on jaettu 15 eri alueeseen, joissa toiminnasta edelleen huolehtii alueellinen aluetoimisto, riistaneuvosto ja aluekokous. (Suomen riistakeskuksen www-sivut 2020.)

Suomen riistakeskuksen ylintä päätäntävaltaa hoitaa sille asetettu hallitus. Hallituksen toimikausi kestää kolme vuotta. Hallituksen pääasiallisena tehtävänä on vahvistaa seurannan ja suunnittelun asiakirjat. Hallitus muodostuu kymmenestä henkilöstä, jotka maa- ja metsätalousministeriö nimittää. Aluekokouksen tehtävänä on ehdottaa valtakunnalliselle riistaneuvostolle henkilöitä, joista kuutta henkilöä riistaneuvosto ehdottaa hallitukseen edustamaan riistanhoitomaksun maksaneita. Näistä kuudesta henkilöstä maa- ja metsätalousministeriö valitsee hallitukselle puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Loput neljä hallituksen jäsentä muodostuvat ministeriön, riistantutkimuksen, jonkun valtakunnallisesti toimivan maa- ja metsätaloudellisesti merkittävän järjestön sekä Suomen riistakeskuksen henkilöstön edustajasta. (Suomen riistakeskuksen www-sivut 2020.)

Suomen riistakeskuksen johtoryhmä muodostuu vastaavasti toimintaprosessien omistajista. Toimintaprosessien omistajat ovat Suomen riistakeskuksen eri prosessien toiminnasta vastaavia päälliköitä. Lisäksi laajennetussa johtoryhmässä toimii riistakeskuksen alueiden edustus kolmelta suuralueelta, joita ovat: Länsi-Suomi, Itä-Suomi ja Pohjois-Suomi. (Suomen riistakeskuksen www-sivut 2020.)

Riistanhoitoyhdistys toimii riistahallinnon paikallistason yksikkönä, jonka toiminta-alue yltää joko yhden tai useamman kunnan alueelle tai toimii kylärajoihin rajoittuen osana suurkuntaa. Riistanhoitoyhdistyksiä Suomessa on 282 kappaletta. Riistanhoitoyhdistysten tehtävänä on vastata kestävästi riistatalouden edistämisestä toiminta-alueellaan, huolehtia metsästäjien vapaaehtoistoiminnan organisoinnista ja edistämisestä sekä hoitaa sille asetetut julkiset hallintotehtävät. Riistanhoitoyhdistyksen toimintaa johtaa ja valvoo sen oma hallitus. Riistanhoitoyhdistyksen käytännön operatiivisesta toiminnasta huolehtii toiminnanohjaaja. (Suomen riistakeskuksen www-sivut 2020.)

3 KEHITTÄMISTYÖN TAUSTAT

3.1 Metsästysajat Suomessa

Maa- ja metsätalousministeriö määrittää metsästysasetuksella eri riistalajien metsästysajat. Metsästysaikojen määrittämiseen tarvittavat tiedot keräävät Luonnonvarakeskus ja Suomen riistakeskus pääasiassa metsästäjien vapaaehtoistyöllä. Pääosin riistalajien metsästysajat pysyvät samoina vuodesta toiseen. Mikäli jonkun riistaeläimen kanta vaarantuu, maa- ja metsätalousministeriö voi asetuksellaan rajoittaa tai kieltää lajin metsästystä tietyllä alueella tai alueilla, enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Metsästysrajoituksia lievennetään tai kiristetään tiedon tarkennuttua tai kannan vahvistuttua. (Suomen Metsästäjäliiton www-sivut 2022.)

3.2 Poikkeuslupamenettely

Suomen riistakeskus voi myöntää metsästyslain 41 §:ssä säädetyn poikkeusluvan 5 §:ssä tarkoitettujen riistalintujen ja rauhoittamattomien lintujen pyydystämiseen tai tappamiseen. Poikkeuslupa voidaan myöntää, mikäli muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole esittää, eikä päätös haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä. Lupa voidaan myöntää kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden turvaamiseksi, lentoturvallisuuden takaamiseksi, viljelmille, kotieläimille, metsille, kalavesille ja vesistöille koituvan vakavan vahingon estämiseksi, kasviston ja eläimistön suojelemiseksi tai tutkimus- ja koulutustarkoituksessa, kannan lisäämis- ja uudelleenistutustarkoituksessa sekä tehdäkseen mahdolliseksi näitä varten tapahtuvan kasvatuksen. (Metsästyslaki 615/1993, 5 luku 41 b §.)

Poikkeusluvan hakeminen tapahtuu Suomen riistakeskuksen ylläpitämän Oma riista – palvelun kautta. Ennen myönteisen poikkeuslupapäätöksen täytäntöönpanoa on hakijan odotettava vielä valitusaika, joka on 30 vuorokautta. Lisäksi on huomioitava päätöksen tiedonantoaika, joka sähköisen asioinnin osalta kolme vuorokautta ja kirjeiden osalta seitsemän vuorokautta. Poikkeusluvan hakijan tulee ensisijaisesti olla vahingon-

kärsijä. Hän voi kuitenkin myönteisen päätöksen poikkeusluvan täyttööseen panosta saatuaan sopia sen käytöstä valitsemiensa henkilöiden kanssa. (Suomen riistakeskuksen [www-sivut 2020](#).)

Mikäli hakemus on useiden vahingonkärsijöiden yhteinen hakemus, tulee hakemuksessa olla jokaisen vahingonkärsijän yhteystiedot, selvitys vahingosta ja pyydyttävien lintujen määrät selkeästi esitettyinä. Lisäksi yhteisluvan osakkailta tulee olla hakijana toimivalle henkilölle todistettavissa oleva valtuutus poikkeusluvan hakemiseksi. Rekisteröidyn yhdistyksen, kuten metsästysseuran, hakemuksen allekirjoittaa siihen oikeutettu henkilö. (Suomen riistakeskuksen [www-sivut 2020](#).)

Hakijan on annettava mahdollisimman tarkat tiedot estettävän vahingon suuruudesta ja luonteesta. Lisäksi tulee selvittää vahinkojen estämiseksi tehdyistä muista toimenpiteistä. Hakijan tulee selvittää myös syyt, miksi vahinkoa ei voida estää muutoin kuin lintuja ampumalla. Alue tulee rajata hakemuksen mukaan liitettävään karttaan. (Suomen riistakeskuksen [www-sivut 2020](#).)

Mikäli hakemus tehdään hygieniaperusteisesti, tarvitaan kunnan terveysviranomaisen lausunto tapauskohtaisesti. Vaatimus koskee sekä poikkeuslupia että ilmoitusmenettelyä. Tyypillisiä tällaisia tilanteita ovat eläinten terveyteen liittyvät vahinkotilanteet kotieläinten pitopaikoissa tai esimerkiksi jätteidenkäsittelylaitoksilla ja elintarvikehuoneistoissa. Hygieniaperusteisesti poikkeamista on haettu myös muun muassa varastoihin, tehtaisiin ja pysäköintihalleihin. Poikkeusluvan hakijan on hankittava ja esitettävä lausunto kunnan toimivaltaiselta viranomaiselta. Eläinten terveyteen liittyvissä tapauksissa lausunnonantajina toimivat eläinlääkärit. Tavallisimmin kunnaneläinlääkäri ja ihmisten osalta kunnan toimivaltainen viranomainen. Vaatimus vaaditulle lausunnolle perustuu oikeuskäytäntöön ja Suomen metsästyslakiin. (Suomen riistakeskuksen [www-sivut 2020](#).)

Vahingonkärsijä voi hakea myös oikeutta ilmoitusmenettelyyn, joka koskee rauhoittamattomien lintujen pyydystämistä tai tappamista niiden rauhoitusaikana. Ilmoitusmenettelyyn riistakeskus voi hyväksyä vahingonkärsijän toistaiseksi voimassa olevaksi ajaksi. Ilmoitusmenettely voi tulla ainoastaan kyseeseen kansanterveyden ja yleisen

turvallisuuden turvaamiseksi, lentoturvallisuuden takaamiseksi, viljelmille, kotieläimille, metsille, kalavesille ja vesistöille koituvan vakavan vahingon estämiseksi (Metsästyslaki 615/1993, 5 luku 41 b §). Ilmoitusmenettelyyn hyväksymisestä tehdään Suomen riistakeskuksessa valituskelpoinen päätös. Ilmoitusmenettelyyn hyväksymistä koskevassa harkinnassa on selvitettävä, täyttyvätkö ilmoitusmenettelyyn osallistumisen edellytykset. (Suomen riistakeskuksen www-sivut 2020.)

Suomen riistakeskuksen tehtävänä on selvittää, onko kyseessä metsästyslain 41 b §:n 3 momentissa tarkoitettu kohde kuten ilmailulain (864/2014) 75 §:n 1 kohdassa tarkoitettu lentoasema, elintarvikelain (23/2006) mukaan hyväksytty elintarvikehuoneisto, jätteidenkäsittelylaitos, yli yhden hehtaarin suuruinen marja- ja vihannesviljelmä, turkistarha, kalanviljelylaitos tai tuotantoeläinsuoja. Lisäksi Suomen riistakeskuksen tulee selvittää, onko poikkeamiselle turvattavan toiminnan luonteen ja laajuuden johdosta tarve säännöllisyyden vuoksi ja täyttyykö jokin metsästyslain 41 b §:n 1 momentin 1–3 kohdan edellytyksistä poikkeamiselle. (Suomen riistakeskuksen www-sivut 2020.)

Suomen riistakeskuksen on selvitettävä ilmoitusmenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisesti ilmoitusmenettelyn edellytyksiä arvioidessaan: kohteena olevan lintulajin kannan tila suojattavalla alueella, siinä maakunnassa, jossa suojattava alue sijaitsee, ja koko valtakunnan alueella. Kohteena olevan lintulajin käyttäytyminen alueella, jolla ilmoitusmenettelyä on tarkoitus käyttää. Selvitettävä tarvittaessa viranomaisten, julkisia hallintotehtäviä hoitavien organisaatioiden ja tutkimuslaitosten tiedot, jotka liittyvät kyseiseen ilmoitusmenettelyn hakuperusteeseen. Vaihtoehtoiset karkotus- ja suojauskeinot tai muut vastaavat toimenpiteet, jotka voitaisiin toteuttaa ilmoitusmenettelyn sijasta. Suojattavan kohteen vaikutusalueella olevat luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/147/EY nojalla Natura 2000 -verkostoon liitetyt alueet sekä niiden suojeltavat luontoarvot. (Suomen riistakeskuksen www-sivut 2020.)

Suomen riistakeskuksen tulee sisällyttää tehtävään päätökseen edellä esitetyt valtioneuvoston asetuksen vaatimukset. Riistakeskus voi hyväksymispäätöksessä määrätä myös vaikutuksellisten karkotus- ja suojauskeinojen käytön jatkamiseksi. Suomen riis-

takeskus voi myös ilmoitusmenettelyn voimassaoloaikana muuttaa hyväksymispäätöksessä määräämänsä saaliin vuotuista enimmäismäärää lintukannoista, lintujen käyttäytymisestä tai karkotus- ja suojauskeinoista saadun uuden tiedon perusteella. (Suomen riistakeskuksen www-sivut 2020.)

Hyväksymispäätöksessä Suomen riistakeskuksen tulee määrittää ne lintulajit, joita ilmoitusmenettely koskee. Samalla sen tulee asettaa vuosittain metsästettävät enimmäismäärät lajeittain. Ilmoitusmenettelyyn hyväksytyin toimijan on tehtävä vuosittain saalisilmoitus Suomen riistakeskukselle. Suojattavan toiminnan loppumisesta tai merkittävästä muuttumisesta tulee ilmoittaa Suomen riistakeskukselle. Riistakeskus tekee arvon ilmoitusmenettelyn jatkumisesta tämän jälkeen. (Suomen riistakeskuksen www-sivut 2020.)

Erityisesti rauhoittamattomien lintujen metsästyksessä voidaan tehostaa pyyntiä oleellisesti käyttämällä metsästyksessä kiellettyjä pyyntivälineitä ja pyyntimenetelmiä. Näitä ovat tyypillisimmin elävien eläinten käyttö houkuttimena ja ääntä synnyttävä koneellinen laite. Suomen riistakeskus voi 41 a §:n 1 momentissa, 41 b §:n 1 ja 3 momentissa sekä 41 c §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa myöntää luvan poiketa 33 §:ssä säädettyistä pyyntivälineistä ja pyyntimenetelmistä koskevista kielloista, mikäli se on vahinkojen estämisen kannalta tarpeellista. (Metsästyslaki 615/1993, 4 luku 33 §; 5 luku 41 §.)

3.3 Euroopan parlamentin ja neuvoston lintudirektiivi

Euroopan parlamentin neuvoston direktiivi 009/147/EY, luonnonvaraisten lintujen suojelusta koskee kaikkien luonnonvaraisena elävien lintulajien suojelua Euroopan Unionissa. Niin kutsutun lintudirektiivin tavoitteena on lajien ja niiden elinympäristöjen suojelu, lajien hoitaminen ja sääntely sekä antaa säännökset lajien hyödyntämisestä. Suomessa lintudirektiivi koskettaa kaikkia luonnonvaraisesti esiintyviä lintulajeja. Lintudirektiivin suojelu kattaa linnut, niiden munat, pesät sekä elinympäristöt. Lintudirektiivi on asetettu voimaan kansallisella lainsäädännöllä. Lintudirektiivin liit-

teissä tarkennetaan lajikohtaisesti minkälaisia keinoja ja sääntelyä jäsenmailta edellytetään lajien suojelussa mutta kansallisesti sääntely voi olla direktiiviä tiukempaa. (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY.)

4 VIRANOMAISPÄÄTÖKSISTÄ VALITTAMINEN SUOMESSA

4.1 Viranomaisen ratkaisusta valittaminen Suomessa

Valtion tai kunnan viranomaisen hallintoasiassa tekemästä päätöksestä saa lähtökohtaisesti tehdä valituksen, yleensä hallinto-oikeuteen. Hallintovalituksen voi tehdä vain asianosainen, toisin sanoen sellainen henkilö tai yhteisö, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta päätös koskee. Valitus hallinto-oikeuteen on tehtävä kirjallisesti. Valituksesta on käytävä ilmi, mitä päätöstä valitus koskee ja mihin päätöksen osaan muutosta valituksella haetaan. Valituksessa on kerrottava, mitä päätöksessä vaaditaan muutettavaksi ja millä perusteilla. Valituskirjelmässä on ilmoitettava valittajan nimi ja kotikunta sekä yhteystiedot. Valitukseen tulee myös liittää alkuperäinen päätös tai kopio siitä, tieto siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi sekä mahdolliset asiakirjat, joihin valittaja vetoaa, elleivät asiakirjat jo ole päätöksen tehneen viranomaisen hallussa. (Oikeusministeriön www-sivut 2022.)

Tavallisesti viranomaisen päätöstä ei voida panna täytäntöön ennen kuin valitusaika on kulunut umpeen tai päätöstä koskeva valitus on lopullisesti ratkaistu. Valittaja voi kuitenkin aina valituksensa yhteydessä pyytää hallinto-oikeudelta päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä. Hallinto-oikeuden päätöksestä saa yleensä valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. (Oikeusministeriön www-sivut 2022.)

4.2 Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta ja hallinto-oikeudet

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta lakkautettiin 1.9.2014 ja sen toimenkuvaan kuuluvat asiat siirrettiin käsiteltäviksi hallinto-oikeuksiin. Suurin osa asioista siirtyi

Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen, jonka toimialueeksi näissä asioissa tulee koko maa. Kaikissa hallinto-oikeuksissa käsitellään nykyään muutoksenhakuja, jotka liittyvät metsästykseen, kalastukseen, kasvinsuojeluun sekä Metsähallituksen päätösvaltaan kuuluviin viranomaisasioihin ja yhteisäluelain mukaisiin asioihin. (Oikeusministeriön www-sivut 2022.)

5 KEHITTÄMISTYÖ

5.1 Tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Kehittämistyön tavoite on tuottaa analyysi oikeusratkaisujen sisällöstä poikkeusperusteittain, otettavaksi huomioon myöhemmin, Suomen riistakeskuksen tulevassa poikkeuslupaharkinnassa. Tämä kehittämistyön tarkoitus on luoda organisaation julkisten hallintotehtävien päällikölle, joka vastaa julkisten hallintotehtävien johdosta ja valvonnasta, työkalu tehtävänsä hoitamiseen poikkeuslupaprosessien hallinnan tehostamiseksi. Kehittämistyö on osa valtakunnallisen ohjenuoran luontia Suomen riistakeskuksen henkilöstölle poikkeuslupapäätösten yhdenmukaistamiseksi ja lupaprosessien nopeuttamiseksi. Kehittämistehtävän tavoitteena on tehostaa lupahallinnon toimintaa ja luoda organisaatiolle taloudellisia säästöjä.

Päätutkimuskysymys:

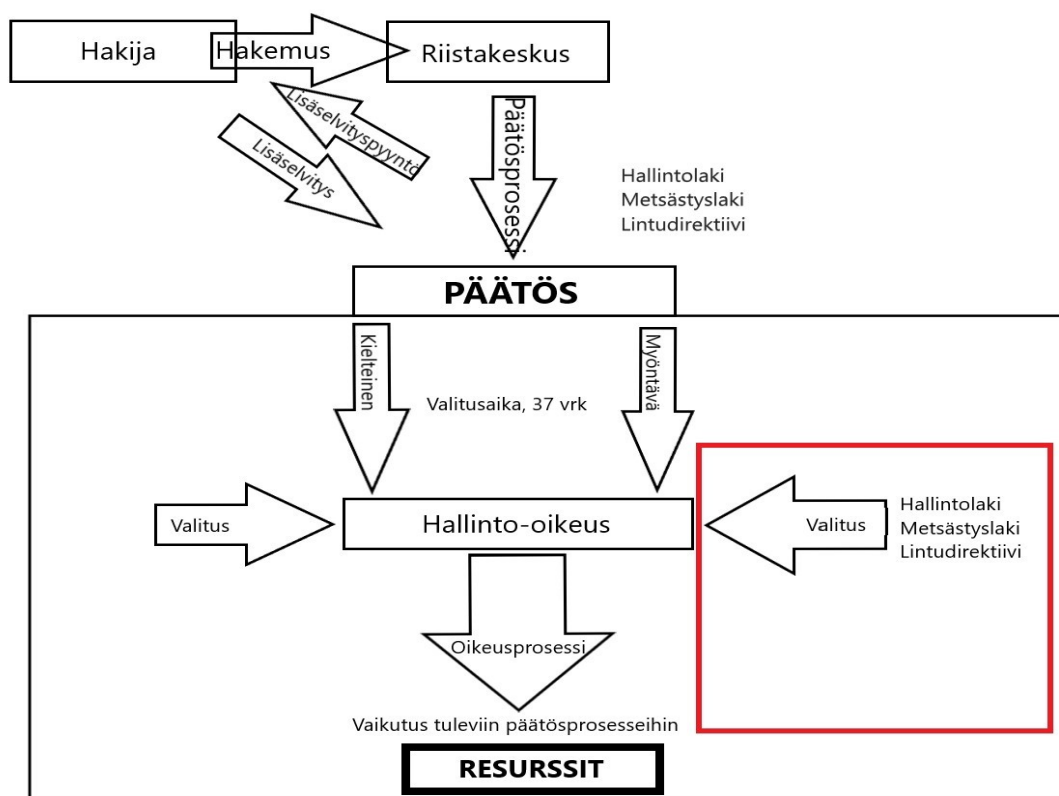
- Millaisia päätöksiä hallinto-oikeusasteissa on tehty riistakeskuksen poikkeuslupapäätöksistä ja mihin perustuen?

Apututkimuskysymykset:

- Mitkä oikeudelliset näkökulmat tulee huomioida poikkeuslupapäätöksen valmistelussa?
- Millaisia puutteita hallinto-oikeudessa kumotuissa riistakeskuksen päätöksissä on havaittavissa?

- Minkälaisia valitusperusteita hakemuksesta valittaneet tahot ovat käyttäneet?
- Miten oikeus tulkitsee oikeuslähteitä poikkeuslupapäätöksissä?
- Mitkä seikat tulee täyttyä hakemuksessa myöntävää päätöstä tehdessä?
- Mitä hakemuksessa tulee olla oikeudellisesti kestävästi perusteltu?

5.2 Teoreettinen viitekehys



Kuvio 1. Teoreettinen viitekehys

Kehittämistyön viitekehys on pelkistettynä kuvioon 1, joka kuvaa koko poikkeuslupahakemusprosessin ja tähän prosessiin liittyvät vaikuttimet.

Poikkeuslupaprosessi muuttuu jatkuvasti aktiivisen valituskäytännön vuoksi, joka itsessään syö riistakeskuksen resursseja merkittävästi. Suomen riistakeskuksen tekemien päätösten tulee noudattaa hyvän hallinnon periaatteita ja täyttää oikeudellisesti kriittisen tarkastelun. Hallinto-oikeuksien päätöksiä, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja tarkastelemalla voidaan poikkeuslupahakemusten ohjeistusta ja vaatimuksia

muokata ennalta ehkäisemään raskaita oikeusprosesseja. Kehittämistyön ansiosta lupapäätöksistä vastaavat toimihenkilöt saavat valtakunnallisesti yhdenmukaisen ohjeistuksen, joka on oikeudellisesti kestävä ja perusteltu. Koko lupaprosessi kokonaisvaltaisesti nopeutuu ja yhdenmukaistuu yhdeksi kokonaisuudeksi analysoidun hajanaisen tiedon ansiosta. Kehittämistyö lisää yleistä tietoa sekä hakemuksen käsittelijöille, että hakijoille. Kehittämistyön oikeudellinen tarkastelu vähentää kuormitusta paitsi itse organisaatiossa myös oikeusasteissa, kuten myös poikkeuslupien hakijoiden keskuudessa. Kehittämistyön tulosta voidaan mitata lupaprosessien kestoa, työmäärää ja taloudellisuutta tarkastelemalla.

5.3 Aiempi tutkimus, kirjallisuus ja oikeuskäytäntö

Kehittämistyön aiheesta ei ole tehty aiemmin Suomessa analyysiä. Samankaltaisia pro gradu –tutkielmia ja AMK-opinnäytetöitä on käytettävissä taustamateriaalina tutkimusmetodien valitsemiseksi. Myös oikeuskirjallisuutta on löydettävissä tutkimustyön tueksi hyvin. Oikeuskäytännön osalta kehittämistyössä keskitytään tarkastelemaan erityisesti maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan, hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja. Lisäksi työssä sivutaan muun muassa Euroopan Unionin lintudirektiiviä, hallintolakia, luonnonsuojelulakia ja metsästyslakia.

6 TUTKIMUSMENETELMÄT

6.1 Lähestymistapa

Tämän kehittämistyön lähestymistapa on tapaustutkimus. Tapaustutkimus soveltuu hyvin käytettäväksi silloin, kun halutaan ymmärtää organisaation tilannetta syvällisesti, ratkaista organisaatiossa ilmennyt ongelma, tuottaa tutkittua tietoa ja kehittämis-ehdotuksia. Tapaustutkimuksessa ei luoda konkreettista vaan luodaan kehittämis- ja ratkaisuehdotuksia havaittuun ongelmaan. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2018, 36.)

Tapaustutkimus soveltuu tämän kehittämistyön lähestymistavaksi, koska työssä perehdytään syvällisesti Suomen riistakeskuksen julkisiin hallintotehtäviin kuuluvan poikkeuslupaprosessin kehittämiseen. Tämä kehittämistyö pyrkii selvittämään ensisijaisesti lupapäätöksistä annettuja oikeusratkaisuja suhteessa vallitseviin oikeuslähteisiin. Kehittämistyö kykenee luomaan ratkaisuehdotuksia organisaation poikkeuslupakäsittelyn kehittämiseksi. Koska tapaustutkimuksella on luonteenomaista tuottaa yksityiskohtaista ja syvällistä tietoa tutkimuskohteesta sopii tämä lähestymistapa varsin hyvin tähän kehittämistyöhön. Lähestymistavan valintaa puoltaa organisaation toiminnan ymmärtäminen sen realistisessa toimintaympäristössään. (Ojasalo ym. 2018, 52.)

6.2 Tiedonkeruumenetelmät

Tässä kehittämistyössä keskitytään laadullisiin tutkimusmenetelmiin, koska tarkoituksena on hankkia suppeasta kokonaisuudesta paljon tietoa ymmärtääksemme paremmin ja kokonaisvaltaisemmin tutkittavaa ilmiötä. Tässä kehittämistyössä on runsaasti analysoitavaa aineistoa, suppeasta aiheesta huolimatta. Laadulliselle tutkimukselle on tyypillistä myös todellisen elämän kuvaaminen. (Ojasalo ym. 2018, 105.)

Suppea aihevalinta pyrkii selvittämään valitusta aiheesta paljon käyttökelpoista tietoa Suomen riistakeskuksen poikkeuslupaharkinnan tarpeisiin. Tämä kehittämistyö pyrkii keskittymään kokonaisvaltaisesti poikkeuslupaprosessin oikeudellisiin näkökulmiin ja niiden vaikutuksiin suhteessa käytännön päätöksentekoa.

6.2.1 Dokumenttianalyysi

Dokumenttianalyysi on menetelmä, jonka avulla pyritään tekemään päätelmiä kirjalliseen muotoon saatetusta verbaalisesta, kommunikatiivisesta tai symbolisesta aineistosta. Se sopii tutkimusmenetelmäksi erinomaisesti muun muassa lakien, asetusten, hallinnollisten päätösten, virallisten kirjeiden, viranomaisten ohjeistusten tarkasteluun, kuten tässä kehittämistyössä tulee kyseeseen. Tavoitteena dokumenttianalyysissä on analysoida materiaali systemaattisesti, luoda sanallinen ja selkeä kuva tutkittavasta

asiasta. Analyysin tarkoituksena on luoda selkeä kuva aineistosta, että tutkittavasta aineistoista voidaan tehdä luotettavia johtopäätöksiä. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2018, 136.)

Dokumenttianalyysistä on erotettavissa kaksi keskeistä analyysitapaa, joita ovat sisällön analyysi ja sisällön erittely. Kun tarkoituksena on kuvata tarkasteltavien dokumenttien sisältöä sanallisesti, on kyseessä sisällön analyysi. Vastaavasti sisällön erittelyssä pyritään kuvata analysoitavia dokumentteja määrällisesti. Tavat eivät kuitenkaan sulje toisiaan pois. (Ojasalo ym. 2018, 137.) Sisällön erittelyllä viitataan aineiston analyysiin, jossa tekstin sisältöä kuvataan kvantitatiivisesti. Vastaavasti sisällön analyysissä kuvaaminen tapahtuu sanallisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2018).

Dokumenttianalyysissä aineiston käsittely perustuu tulkintaan ja loogiseen päättelyyn. Aineisto hajotetaan aluksi osiksi, käsitteellistetään ja kootaan uudeksi kokonaisuudeksi. Analyysia ennen on päätettävä, onko tarkoituksena analysoida ilmisältö (manifest content) vai piilossa olevat viestit (latent content). Dokumenttianalyysin päävaiheet ovat aineiston kerääminen ja valmistelu, aineiston pelkistäminen toistuvien rakenteiden tunnistaminen ja tulkinta sekä kriittinen tarkastelu. Aineiston valmistelun tarkoituksena on tuottaa aineiston selkeys ja valmius jatkokäsittelyä varten. Sisällön analyysi on mahdollista tehdä teoriaohjaavasti, teorialähtöisesti tai aineistolähtöisesti. (Ojasalo ym. 2018, 137–138.)

Tässä kehittämistehtävässä käytetään aineistolähtöistä sisältöanalyysia, koska se soveltuu tutkittavan aiheen analysointiin hyvin. Aineistolähtöinen sisältöanalyysi sisältää kolme erillistä työvaihetta. Ensimmäinen on aineiston pelkistäminen, jonka avulla aineistoa tiivistetään ja selkeytetään. Seuraava vaihe on ryhmittely, jossa pelkistetty aineisto käydään läpi samankaltaisuuksien ja eroavaisuuksien havaitsemiseksi. Abstrahointi on viimeinen työvaihe, jossa erotetaan tutkimuksen kannalta oleellinen tieto, jonka avulla aineistosta voidaan muodostaa teoreettinen käsitteistö. (Ojasalo ym. 2018, 139–140.)

Itse aineiston analysoinnin jälkeen suoritetaan tuloksen tulkinta ja johtopäätökset. Aineiston tulkinta ei ole sama kuin analysointi. Tulkinnan lähde voi olla aiempi tutkimus

tai teoria. Laadullisessa tutkimuksessa tulkinta alkaa tutkimusongelman muodostusvaiheessa ja se seuraa koko kehitystyön ajan. Tutkijan tehtävänä on luoda erilaisista havainnoista synteesejä. Synteetit kokoavat yhteen olennaisen antaen näin pelkistetyn ja perustellun vastauksen tutkimuskysymyksiin. Johtopäätökset kehittämistyölle luodaan näiden synteesien pohjalta. (Ojasalo ym. 2018, 143-144.)

6.2.2 Oikeuslähdeoppi

Oikeuslähteet pitävät sisällään informaatiota oikeuden sisällöstä. Erityisesti oikeusdogmatiikalle eli lainopille ovat lait ja muut säädökset tärkeitä oikeuslähteitä. Pelkän säädöstekstin perusteella oikeuden sisältö jää tavallisesti epäselväksi säädöstekstin moniselitteisyyden ja epätäsmällisyyden vuoksi. Säädöstekstin tulkinnassa apuna tarvitaan tavallisesti muita oikeudellisia aineistoja kuten oikeustapauksia. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2010, 32–33.)

Oikeuslähteet jaetaan kolmeen ryhmään niiden velvoittavuuden mukaan: vahvasti velvoittaviin (pakollisiin), heikosti velvoittaviin ja sallittuihin. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lait ja maantapa. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat tuomioistuinratkaisut ja lainsäätäjän tarkoitus. Sallituiksi oikeuslähteiksi luetaan muun muassa oikeustiede. Vahvasti velvoittavan ja heikosti velvoittavan oikeuslähteen merkittävin ero on virkavirhevastuu, joskin heikosti velvoittavista oikeuslähteistä poikkeaminen on perusteltava päätöksenteossa. (Husa ym. 2010, 33.)

Koska kehittämistyössä keskitytään maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan, hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen tarkasteluun ja analysointiin suhteessa oikeuslähteisiin ja käytännön poikkeuslupaprosessiin, on muistettava, että suomalaisessa oikeusajattelussa niillä ei ole juridisesti sitovaa ennakkopäätösvaikutusta. Ratkaisuja tarkastelemalla saadaan kuitenkin viitteitä siitä, miten lainsäädäntöä pitäisi tulkita erityisesti silloin, kun tuomioistuimella on vakiintunut tulkintalinja. (Husa ym. 2010, 60.)

6.2.3 Oikeusdogmatiikka

Oikeusdogmatiikan eli lainopin keskeisenä tutkimusongelmana on selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävässä oikeusongelmassa. Oikeusdogmatiikka rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan. Näitä oikeuslähteitä lainoppi käyttää käyttöjärjestys- ja etusijasääntöjen osoittamassa järjestyksessä. Lain oppi pyrkii selvittämään, kuinka ajankohtaisessa tilanteessa tulisi toimia voimassa olevan oikeuden ja oikeusjärjestyksen mukaan. Tämä lainopin päätehtävä juontuu oikeusjärjestyksen sisältöä koskevasta epätietoisuudesta. Keskeisiltä osiltaan oikeusdogmatiikka oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimusta ja erityisesti niiden sisällön selvittämiseen tähtäävää toimintaa eli tulkintaa. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2010, 20.)

Oikeusdogmatiikan kohteena on oikeus normikoostumana ja sen tarkoituksena on selvittää tietyssä oikeusyhteisössä voimassa olevaa oikeutta tulkinnallisilla menetelmin oikeuslähteistä saatavan tiedon avulla. Oikeusdogmatiikan näkökulmaa oikeuteen voidaan kuvata sisäiseksi. (Helsingin yliopiston avoimen yliopiston www-sivut 2020.)

Oikeusdogmatiikan tutkimuskohteena on oikeusjärjestys velvoittavina tai pätevinä normeina. Näin ollen oikeusdogmatiikka tutkii oikeutta valtiollisena pakkojärjestyksenä, johon olennaisesti liittyy mahdollisuus käyttää pakkovaltaa normien toteuttamiseksi. Edellä mainitut normit syntyvät tiettyjen normiauktoriteettien toiminnan tuloksena. Oikeusdogmatiikka tarkasteleekin yksilöitä velvoittavien oikeudellisten normien näkökulmasta. (Andström 2017.)

Oikeusdogmatiikka tutkii oikeutta nimenomaan velvoittavana järjestyksenä ja siksi sen voidaan sanoa olevan normatiivinen tiede. Näin ollen oikeusdogmaattisen tutkimuksen tuloksena syntyy normeja, joita yhteiskunnassa noudatetaan. Oikeustiede poikkeaa näin ollen muista yhteiskuntatieteistä, jotka tarkastelevat kohdettaan empirisesti kuvailemalla erilaisia yhteiskunnallisia ilmiöitä tai tarkastelemalla niihin liittyviä syy- ja seuraussuhteita. (Andström 2017.)

7 TUTKIMUSTULOKSET

7.1 Yleistä aineistosta

Tämän kehittämistyön pohjana oli 105 maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan, hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden antamaa ratkaisua. Tutkittavat dokumentit olivat aikaväliltä 2007–2020. Huomionarvoista on maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttaminen 1.9.2014. Tehtävät siirrettiin hallinto-oikeuksille, joka osaltaan ruuhkautti vuosien 2014–2015 aikana hallinto-oikeuksia ja pitkitti todennäköisesti ajallisesti oikeusratkaisujen antamista. (Oikeusministeriön [www-sivut](http://www.oikeus.fi) 2022.)

Poikkeuslupia hakivat riista- ja rauhoittamattomien lintujen pesimäaikaisesta rauhoituksesta poikkeamiselle yksityishenkilöt, metsästysseurat- ja seurueet, yritykset ja maatalous- ja kalatalousyritykset. Valtaosa hakemuksista perustui viljelmille- ja kotieläimille koituvan vakavan vaaran ja kansanterveydelle- ja yleiselle turvallisuudelle aiheutuvan vaaran vuoksi sekä elämistön suojelemiseksi.

Suomen riistakeskuksen tekemistä päätöksistä sitä vastoin valittivat yhtä valitusta lukuun ottamatta alueelliset lintutieteelliset yhdistykset, luonnonsuojelupiirit ja luonnonsuojeluyhdistykset, joille valitusoikeus on linjattu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulla (KHO 13.8.2004 T 1848) ja sittemmin myös metsästyslain nojalla. Lisäksi yksi luvanhakija valitti Suomen riistakeskuksen tekemästä kielteisestä poikkeuslupapäätöksestä hallinto-oikeuteen (Hämeenlinnan HaO 13.2.2015.D 01986/14/7305).

Alueellisten luonnonsuojelutahojen valitukset koskivat valtaosaltaan poikkeusluvilla tapettavien lintulajien suotuisaa suojelutasoa, hakemusten ja päätösten puutteellisuuksia ja yleistä, suoraa tai epäsuoraa haittaa luonnolle ja ympäristölle. Tahot vaativat myös poikkeusluvan varaisten kiellettyjen pyyntivälineiden käytön rajaamista, raportointivelvollisuutta sekä joitakin hallinto-oikeuden toimialaan kuulumattomia vaatimuksia.

On olennaista huomioida tutkimustuloksia tarkastellessa, että Suomen riistakeskus voi myöntää poikkeusluvan tiettyjen riistalintujen ja rauhoittamattomien lintujen pyydystämiseen tai tappamiseen, mikäli muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole esittää, eikä päätös haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä. Lupa voidaan myöntää kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden turvaamiseksi, lentoturvallisuuden takaamiseksi, viljelmille, kotieläimille, metsille, kalavesille ja vesistöille koituvan vakavan vahingon estämiseksi, kasviston ja eläimistön suojelemiseksi tai tutkimus- ja koulutustarkoituksessa, kannan lisäämis- ja uudelleenistutustarkoituksessa sekä tehdäkseen mahdolliseksi näitä varten tapahtuvan kasvatuksen (Metsästyslaki 615/1993, 5 luku 41 b §). Näin ollen oikeudellisesti pätevän poikkeuslupapäätöksen tulee täyttää kaikilta poikkeusluvilta lain vaatimat vaatimukset.

7.2 Huomiot viranomaisvastuusta päätöksissä

Suomen riistakeskus vastaa Suomessa tiettyjen riistalintujen ja rauhoittamattomien lintujen poikkeusluvista asiantuntijuuden ja kansallisen lainsäädännön mukaan. Turun hallinto-oikeus totesi, kahdessa eri päätöksessä, että Suomen valtion järjestelmässä Suomen riistakeskukselle on riistalintujen ja rauhoittamattomien lintujen osalta osoitettu vastuu lintudirektiivin toteutumisen osalta ja se on oikeutettu tekemään poikkeuslupapäätöksiä näiden lajien osalta. Perusteena lausunnolle oli, ettei näille lajeille ole osoitettu erillistä suojeluviranomaista Suomessa. Komission ohjeasiakirjan mukaan poikkeuslupapäätös ”kasviston ja eläimistön suojelemiseksi” oli tehtävä suojeluviranomaisen kuulemisen pohjalta. Turun hallinto-oikeus katsoi, että riistakeskus oli oikeutettu tekemään poikkeuslupapäätös muita virallistahoja kuulematta. Perusteena hallinto-oikeus totesi komission ohjeasiakirjan olevan oikeudellisesti sitomaton. Lisäksi Suomen järjestelmässä Suomen riistakeskukselle oli osoitettu kyseiset tehtävät, jonka lisäksi riistakeskuksella olisi kysymyksessä olevien lajien osalta asiantuntijuus. (Turun HaO 30.6.2015.D 00399/15/7305; 01298/14/7305.)

Viranomaisen vastuun osalta on muistettava, että virkamiehiä sitovan hyvän hallinnon perusteiden mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Lisäksi toimien on

suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Lisäksi on huomiotava, että viranomaisen on huolehdittava asianmukaisesta ja riittävästä asian selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset selvitykset ja tiedot. Asianosaisen on kyettävä esittämään selvitys vaatimuksensa perusteiksi, jonka lisäksi on muutoinkin myötävaikutettava vireille pannun asian selvittämistä. (Hallintolaki 434/2003, 2 luku 6§; 6 luku 31§.)

Tästä esimerkkinä korkein hallinto-oikeus totesi lausunnossaan, että Euroopan Unionin oikeuskäytännön mukaan todistustaakka poikkeusluvan edellytysten olemassaolosta on valtiolla, viitaten myös hallintolain 31§:n 1 momenttiin. Tästä johtuen poikkeusluvan edellytysten täytyminen on asianomaisen viranomaisen, eli Suomen riistakeskuksen, selvitettävä ja osoitettava. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan pelkkiä perustelemattomia käsityksiä tai yleisiä, hakemuksessa tarkoitettuun alueeseen kohdentumattomia tietoja ei voida pitää riittävänä selvityksenä. (KHO 13.10.2016 T 4283.)

Vastaavasti myös Itä-Suomen hallinto-oikeus totesi päätöksessään vuonna 2015, että tapettavat lajit esiintyivät alueella runsaslukuisina ja niiden suotuisa suojelutaso todettiin suotuisaksi. Selvitysten mukaan hakemuksessa tarkoitettulla alueella ainoa tyydyttävä ratkaisu suojeltavien lajien pesien ja poikasten suojelemiseksi syntyisi pesäpredaatiota aiheuttavien lajien tappamisella. Poikkeuslupa on siten tarpeellinen eläimistön suojelemiseksi. Mutta hallinto-oikeuden mukaan asiassa ei ollut kuitenkaan osoitettu, että poikkeuslupa-alue olisi tavanomaisesta vesilintujen pesimäalueesta poikkeava. Päätöksessä ei ollut esitetty, että alueella olisi erityistä merkitystä vesilintujen pesimisalueena tai alue olisi linnustoltaan muutoin arvokas. Riittävänä ei voitu katsoa sitä, että riistakeskuksen mukaan asiaa oli luvan myöntämisen eri käsittelyvaiheissa selvitetty. Selvityksen sisältö ei ilmennyt tarkemmin riistakeskuksen päätöksessä. Näin ollen Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoi, ettei riistakeskus ollut huolehtinut asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä, kuten hallintolain 31§:n 1 momentissa on säädetty. (Itä-Suomen HaO 11.9.2015.D 00618/15/7305.)

Lisäksi Vaasan hallinto-oikeus katsoi tapauksessa, jossa riistakeskus oli myöntänyt hakijalle poikkeusluvan 40 merilokin tappamiseen vuosina 2014–2018. Päätöksestä valittaneen tahon mukaan merilokin alueellinen kanta oli vähemmän kuin kymmenen

paria, joten merilokit eivät voineet aiheuttaa esitettyä, merkittävää haittaa. Vaasan hallinto-oikeus katsoi, että riistakeskuksen päätökseen muutosta hakevaa voidaan pitää asiantuntevana ja luotettavana tahona, joka oli esittänyt riistakeskuksen päätöksen harkinnasta merkittävästi eriävän näkökulman merilokin osalta. Näin ollen, hallinto-oikeus totesi, ettei riistakeskus ollut huolehtinut asian riittävästä selvittämisestä hallintolain 31§:n 1 momentin mukaisesti. Suomen riistakeskuksen olisi tullut pyytää selvitysvelvollisuuden vuoksi alueen toimivaltaiselta luonnonsuojeluviranomaiselta lausunto hakemuksesta. Koska näin ei ole menetelty, hallinto-oikeus katsoi riistakeskuksen tehneen olennaisen menettelyvirheen ja se kumosi päätöksen merilokin osalta. (Vaasan HaO 6.4.2016.D 01424/14/7305.)

Hallintolain mukaan hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Päämiehen on kuitenkin tultava henkilökohtaisesti paikalle, mikäli se on tarpeellista asian selvittämiseksi. Asiamiehen on kyettävä esittämään valtakirja tai muulla luotettavalla tavalla osoitettava olevansa oikeutettu edustamaan päämiestä. Valtakirja on myös viranomaisen määräyksestä yksilöitävä, jos toimivallasta tai toimivallan laajuudesta on epäselvyyttä. Jos katsotaan asiamiehen tai avustajan olevan tehtäväänsä sopimaton, viranomaisen voi kieltää tätä esiintymästä asiassa siinä viranomaisessa. Kiellosta on kuitenkin ilmoitettava päämiehelle ja varattava tälle tilaisuus uuden asiamiehen tai avustajan hankkimiseen. (Hallintolaki 434/2003, 3 luku 12§ 1–2 mom.)

Metsästysseura voi toimia asiamiehenä vahingonkärsijälle hallinto-oikeuden mukaan. Tästä esimerkkinä hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, että poikkeuslupaa hakenut metsästysseura oli hakemuksessaan asianmukaisesti selvittänyt ne vahingonkärsijöinä olevat marjanviljelytilat, joiden alueille poikkeuslupaa haetaan. Hallinto-oikeuden tulokinnan mukaan metsästyslaissa ei ole erikseen määritelty, kuka poikkeuslupaa voi hakea. Tähän perustuen Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoi metsästysseuran toimineen oikein. (Itä-Suomen HaO 12.6.2015.D 11307/14/7305.)

Yhtä lailla hallinto-oikeus on joutunut ottamaan kantaa myös poikkeuslupiin liittyvien muiden viranomaistahojen todistusarvoon. Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoi, ettei päätöksestä valittaneen tahon hallinto-oikeudelle toimittaman lisäselvityksen johdosta

objektiivisesti arvioin ole syytä epäillä, että Lappeenrannan ympäristötoimen viranhaltija olisi lausuntoa riistakeskukselle antaessaan toiminut puolueellisesti, johtuen hänen noutajakoira-harrastuksestaan. (Itä-Suomen HaO 19.3.2018.D 00387/17/7305.)

7.3 Päätöksiin vaikuttavat muut tekijät

Tuomioistuimet eivät ole lausunnoissaan ottaneet erityisesti kantaa poikkeuslupa-alueen kokoon. Poikkeuslupa-alue tulee olla rajattu alue, jonka kokoa laki ei määritä. Olennaisempaa on, että täyttääkö lupahakemus haetun alueen osalta poikkeusluvalla asetetut vaatimukset. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemässä tapauksessa poikkeusluvut koskivat suhteellisen rajattua aluetta, samassa kunnassa. Toisen luvan hakijan alue, noin 800 hehtaaria, koski toisaalta laajaa aluetta, mutta haetulla alueella sijaisi viljelmiä ja turkistarha. Lisäksi alue oli osittain vesialuetta. Korkein hallinto-oikeus katsoi tämän vuoksi, ettei poikkeuslupa aluetta kokonaisuutena arvioiden voida pitää ylimitoitettuna. (KHO 4.2.2014 T 287.)

Toisessa tapauksessa poikkeuslupa oli haettu rajatulle alueelle, jonka pinta-ala oli 3400 hehtaaria. Kyseistä poikkeuslupaa oli haettu muun muassa eläimistön suojelemiseksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei hakemuksesta tai muutoinkaan ilmennyt syytä, jonka vuoksi varisten ja harakoiden pesimisajan rauhoituksesta poikkeaminen on tarpeen alueen eläimistön suojelemiseksi. Syynä päätöksen kumoamiselle ei ollut alue, sijainti, sen koko tai rajaus vaan, ettei syytä poikkeusluvalla ollut tämän nimenomaisen alueen osalta selvitetty riittävällä tarkkuudella. (KHO 13.10.2016 T 4283.)

Aiemmin myönnetyt poikkeusluvut toimivat oikeudellisesti pätevänä todisteena tuleville poikkeusluville ja poikkeuslupapäätöksille. Tästä esimerkkinä voidaan nostaa Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös, jonka mukaan hakija oli kohtuudella käytettävissä olevin keinoin pyrkinyt estämään lintujen aiheuttamaa haittaa ja vahinkoa. Lisäksi hakijalle oli aiemmin myönnetty vastaavia poikkeuslupia, joiden avulla hakemuksessa mainitut ongelmat oli saatu ratkaistua. Lisäksi riistakeskus oli asettanut myönnettyyn poikkeuslupaan ehtoja. Tämän vuoksi hallinto-oikeus katsoi, että riistakeskus oli voinut arvioida, ettei tilanteeseen ollut muuta tyydyttävää ratkaisua kuin poikkeusluvan

myöntäminen. Tämän vuoksi riistakeskuksen päätös oli lainmukainen ja määräyksiltään riittävä, eikä päätöstä ollut hallinto-oikeuden mukaan syytä muuttaa. (Itä-Suomen HaO 12.6.2015.D 11304/14/7305.)

Valtioneuvoston asetuksella riistakeskus voi antaa tarkempia säännöksiä poikkeusluvan myöntämisessä noudatettavasta menettelystä, poikkeuslupaun liitettävistä määräyksistä, poikkeusluvan nojalla saadun saaliin ilmoittamisesta ja poikkeusluvan ajallisesta kestosta sekä poikkeamisen edellytysten arvioinnista. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa säätää myös ajankohdista, jolloin 37§:n mukaisesta rauhoituksesta voidaan poiketa. (Metsästyslaki 615/1993, 5 luku 41 § 4 mom.)

Kehittämistyössä tuli usein ilmi, että päätöksen tehnyt viranomainen oli asettanut poikkeusluvalla ehtoja. Nämä ehdot puolsivat kyseisen luvan oikeudellista asetelmaa ja toimivat myös myöhemmin haetuille luvulle hyväksyttävänä perusteina. Vastaavasti ehtojen ja rajausten puute toimivat päinvastoin, kuten korkein hallinto-oikeuden päätöksessä, jossa todettiin, että riistakeskuksen tekemä päätös myöntää poikkeuslupa käytännössä koko kalenterivuoden ajalle oli ristiriidassa poikkeuslupaperusteiden kanssa. Luvan olisi tullut koskea vain kesykyhyhkyn rauhoitusaikaa, 10.3–31.7. välistä aikaa. Tästä johtuen myös lupapäätöksen poistettavien lintujen määrä oli määritelty epäselvästi. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden ja riistakeskuksen päätökset. (KHO 30.7.2018 T 3630.)

Sitä vastoin Itä-Suomen hallinto-oikeus totesi lausunnossaan, että lupapäätökseen oli asetettu ehto, jolla voitiin estää rauhoitettujen lajien nuorien yksilöiden erehdyksessä tapahtuva ampuminen. Lupapäätös oikeutti vain aikuispukuisten harmaalokkien ampumisen myönnetyllä poikkeusluvalla. Lisäksi lupapäätöksen lupa-aikaa oli rajoitettu siten, ettei se kohdistuisi muuttaviin yksilöihin ja että eläinsuojelulliset näkökohdat tulisivat mahdollisimman hyvin huomioitaviksi. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. (Itä-Suomen HaO 19.3.2018.D 00387/17/7305.)

Lisäksi esimerkiksi Suomen riistakeskuksen päätöksen poikkeuslupaehdoilla oli merilokkien määrää rajoitettu haetusta ja muutoinkin rajoitettu pesäpoikasvaiheen lokkien ampumisesta vain siihen, mikä on välttämätöntä turkistarhoille aiheutuvien vahinkojen estämiseksi. Riistakeskus oli rajoittanut lokkien pyynnin turkistarhoille näiden

lajien pesimisajalle välittömien vahinkojen estämiseksi. Pyyntiaikaa oli rajoitettu eläinsuojelullisista syistä. Rajauksen perusteena riistakeskus oli käyttänyt suomalaisen linnuston pesimäbiologisia tutkimuksia. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. (KHO 4.2.2014 T 287.)

Mikäli hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joidenka suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, tulee hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama asia koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on myös valvottava, että edellä tarkoitettu arviointi tehdään. Viranomaisen on pyydettävä arvioinnista lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja siltä, jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on. (Luonnonsuojelulaki 1096/1996, luku 10 65§ 1–2 mom.)

Tästä esimerkkinä poikkeuslupahakemuksen mukaan osa karttaan rajatuista ampuma-alueista sijaitti Natura 2000-verkostoon sisällytetyn Vanjärven välittömässä läheisyydessä Suomen riistakeskuksen olisi tullut viranomaiselle kuuluvan yleisen selvitysvollisuuden nojalla hankkia toimivaltaiselta luonnonsuojeluviranomaiselta lausunto hakemuksesta. Korkein hallinto-oikeus ei katsonut tässä asiassa tapahtuneen viranomaisen menettelyvirheenä. Syy tälle oli, että poikkeusluvan tarkoitus on suojata suojelualueen vesilinnustoa. Lisäksi pyynti oli tarkoitus järjestää mahdollisimman huomaamattomasti ja minimoiden suojelualueelle ja sen linnustolle aiheutuvaa häiriötä. Lausunnossa katsottiin myös, että vesilinnuston pesinnän onnistuminen alueella olisi myös poikkeusluvan hakijan edunmukaista. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että poikkeuslupa ei heikennä merkittävästi Natura-2000 alueeseen kuuluvan Vanjärven suojeluarvoa. (KHO 4.2.2014 T 287.)

Tapettavien lintuyksilöiden osalta yleisin valitusperuste syntyi lajien suotuisan suojelutason määrittämisestä. Laki määrittää, että Suomen riistakeskus voi myöntää poik-

keusluvan tiettyjen riistalintujen ja rauhoittamattomien lintujen pyydystämiseen, mikäli muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole eikä päätös haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä (Metsästyslaki 615/1993, 41 b § 1 mom.). Valtakunnallisesti ja alueellisesti todettu ja oikeudellisesti hyväksytysti todistettu aiheuttaa valitustahojen ja hakijoiden välillä selkeitä näkemuseroja. Korkein hallinto-oikeus on rajannut tulkintaa katsoessaan, että poikkeuslupien tarkoituksena oli mahdollistaa rajoitetun enimmäismäärän mukainen lintujen tappaminen, tässä yhteydessä lокkien, esiintymisen perusteella. Tapauksessa ampuminen katsottiin kohdistuvan kiertäviin lintuihin, eikä poikkeusluvavat kohdistuneet lокkikolonioiden hävittämiseen. Johtuen poikkeuslupa-alueiden rajatusta koosta (800 ha & 300 ha), poikkeusluvassa rajoitettu ammuttavien lintujen enimmäismäärä ja lintujen ampumisen kohdistuminen kiertäviin yksilöihin korkeampi hallinto-oikeus katsoi, ettei poikkeusluvalla tapahtuva pyynti heikentänyt meri- ja harmaalokin suotuisaa suojelutasoa. (KHO 4.2.2014 T 287.)

Sitä vastoin korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden ja riistakeskuksen päätökset, koska päätöksen tueksi ei esitetty luotettavaa selvitystä Lahden alueen kesykyhykannasta. Riistakeskuksen päätöksessä ei ollut esitetty sitä, mikä merkitys poikkeusluvalla sallitulla poistettavalla lintumäärällä on alueelliseen kesykyhykantaan. Koska metsästyslain 41 b §:n 1 momentin ja metsästysasetuksen 25 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan poikkeuslupa koskee nimenomaan lajin rauhoitusaikaa, olisi luvassa tullut määritellä, kuinka suuri lintumäärä poikkeusluvalla lajin rauhoitusaikana voidaan poistaa. Päätös 300 yksilön poistamiseen vuosittain pidettiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa huomattavan suurena johtuen siitä, että kesykyhyky on paikkalintu. Kun alueellista lintukantaa ei ollut määritelty, eikä rauhoitusaikana poistettavien yksilöiden määrää rajattu, ei saadun selvityksen perusteella ollut mahdollista määritellä, onko poistettavien lintujen määrä oikeasuhtainen suhteessa alueelliseen lintukantaan. (KHO 30.7.2018 T 3630.)

Suotuisan suojelutason todistamiseen vaikuttaa sekä kansainvälinen, valtakunnallinen että alueellinen tieto. Itä-Suomen hallinto-oikeus totesi asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella variksen, naakan ja harmaalokin olleen sekä hakemusalueella, että valtakunnallisesti runsaslukuisia lajeja. Poikkeuslupa määritetyn ammuttujen lintujen määrän lajeittain ei voitu katsoa haittaavan lajien suotuisaa suojelutasoa. Lisäksi poikkeuslupa oli asetettu ehto, jolla voitiin ehkäistä tappaa erehdyksessä rauhoitettujen

lokkilajien nuoria yksilöitä. Myös poikkeuslupa oli rajoitettu niin, ettei pyynti kohdistuisi muuttaviin yksilöihin ja eläinsuojelullisista näkökohdista pesäpoikasvaihe tulisi mahdollisimman hyvin huomioon otettavaksi. Harmaalokki oli katsottu kansallisesti vaarantuneeksi lajiksi uhanalaisuusluokituksessa. Sitä vastoin päätöksen perusteena olevassa lokkiraportissa todettiin lokkien runsastuneen jätekeskuksen alueella edellisestä vuodesta. Hallinto-oikeus totesi, että vaikka uhanalaisuus luokitus oli kansallisesti määritetty harmaalokin osalta vaarantuneeksi, voitiin katsoa, ettei käsiteltävällä poikkeusluvalla tapahtuvalla pyynnillä voitu katsoa olevan suotuisaa suojelutasoa heikentävää vaikutusta. Näkökulman tukena toimi edellisvuoden poikkeuslupa, jossa ammuttavien harmaalokkien määrää oli vähennetty aiemmasta. Hallinto-oikeus katsoi kuitenkin päätöksessään, johtuen harmaalokin uhanalaisuusluokituksen ja naakan 10.3.2019 metsästysasetuksen muutoksella siirtämisessä rauhoittamattomiin lintuihin, ettei poikkeusluvan myöntämiselle vuotta pidemmälle ajalle ollut esitetty riittäviä perusteita. (Itä-Suomen HaO 8.1.2020.D 01286/19/7305.)

7.4 Poikkeuslupaperusteet

7.4.1 Vakava haitta maataloudelle

Poikkeusluville, jotka myönnetään erityisesti perusteella “Vakava haitta viljelmille, kotieläimille, metsille, kalavesille ja vesistöille” on asetettu laissa selkeä vaatimus muun tyydyttävän ratkaisun ensisijaisena olemassa olemisena. Hakijan tulee kyetä todistamaan pätevästi ne toimet, joilla asiaa on tappamisen sijaan, yritetty aiemmin ratkaista. Lisäksi on voitava toteen näyttää näiden vaikutus ja riittämättömyys vahingon torjumiseksi. Toimien tulee olla myös realistisia, kuten Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoi kumotessaan riistakeskuksen päätöksen, johtuen siitä, ettei hakemuksessa ilmennyt oliko puheena olleilla tiloilla yritetty poikkeusluvan hakemisen sijaan muita ratkaisuja ongelmien ratkaisemiseksi kuin hakemuksessa mainittu pienpetojen pyynti (Itä-Suomen HaO 15.4.2015.D 11302/14/7305).

Kehittämistyössä ilmeni, että hyvin usein hallinto-oikeus kumosi riistakeskuksen päätöksen, koska poikkeuslupahakemuksesta ei ilmennyt millaisia muita tyydyttäviä ratkaisuja alueen tiloilla oli poikkeusluvan hakemisen sijaan käytetty. Hakemuksesta tai

riistakeskuksen päätöksestä ei ilmennyt myöskään se, millaisia nämä ratkaisuyritykset ovat olleet ja minkälaisia tuloksia niillä on saavutettu. (Itä-Suomen HaO 12.6.2015.D 11307/14/7305.)

Vastaavasti lupapäätöksessä oli selvitetty, millaisia keinoja käyttämällä luvan hakija oli yrittänyt pitää harmaalokit ja varikset jätekeskuksen alueelta. Säilyttely ja teknisillä laitteilla pelottelu ei pitänyt lintuja alueelta poissa kuin vähän aikaa, koska linnut tottuivat ääniin ja työkoneisiin nopeasti. Hakija ei myöskään sijoittanut kuivajätettä kaatopaikan penkalle enää kuin seisokkijaksi. Seisokkijalle tanapaalit peitettiin kanakaalla lintujen pääsyn estämiseksi, mutta peittokangas todettiin repeytyvän luonnonolosuhteiden ja haittaeläinten vuoksi. Hallinto-oikeus oikeus katsoi, ettei asiassa ollut muuta tyydyttävää ratkaisua kuin lintujen ampuminen poikkeusluvalla. (Itä-Suomen HaO 8.1.2020.D 01286/19/7305.)

7.4.2 Terveysviranomaisen lausunto

Hygienian perusteisissa poikkeuslupan hakijan tulee esittää hakemuksessaan alueellisen terveystieteellisen selvitys asiasta. Näin oli linjannut korkeampi hallinto oikeus 2014, jossa se totesi poikkeuslupapäätöksen olevan lainvastainen, johtuen ettei asiassa ollut esitetty terveystieteellisen riittävää selvitystä, että nimenomaan kanadanhanhet vaarantaisivat alueella kansanterveyden. Asiakirjojen mukaan haittojen vähentämiseksi ja kanadanhanhien oleskelun häiritsemiseksi olisi olemassa muitakin keinoja, kuin lintujen tappaminen. Lintudirektiivin 9 artiklan ja metsästyslain mukaan poikkeuslupa voidaan myöntää vain, jos muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole. (KHO 11.3.2014 T 722.)

Itä-Suomen hallinto-oikeuden käsittelemässä tapauksessa, jossa lupa perusteena on kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden suojeleminen, päätöksestä valittanut taho katsoi, ettei luonnonvaraiset linnut muodosta erityistä tautiriskiä verrattuna muihin lintuihin. Riistakeskus oli lausunut, että se pyrki soveltamaan ennalta varautumisperiaatetta ja ennaltaehkäisevien toimien periaatetta erityisesti silloin, kun saatavilla olevien tieteellisten seikkojen nojalla ei voitaisi tehdä täydellistä riskianalyysia, jolla saavutet-

taisiin ympäristönsuojelun, ihmisten terveydensuojelun ja eläin- ja kasvinsuojelun välinen korkea taso. Lisäksi riistakeskus oli hankkinut alueellisen ympäristötoimen lausunnon hakemuksesta. Lausunnossa todettiin, että luonnonvaraiset lintukannat voivat aiheuttaa ympäröivälle kotieläintuotannolle tautiriskin. Lisäksi hakemuksesta valittaneen tahon hankkima elintarvikeviraston lausunto ei sulkenut pois tautiriskiä. Tähän perustuen Itä-Suomen hallinto-oikeus hylkäsi poikkeusluvasta tehdyn valituksen. (Itä-Suomen HaO 13.3.2017.D 00454/16/7305.)

Todisteena vakavasta haitasta voi toimia myös muut todisteet, kuten tapauksessa, jossa hakijalle oli myönnetty poikkeuslupa 50 harakan tappamiseen emolehmillä ja vasikoille aiheuttaman vakavan vahingon vuoksi. Harakat olivat oppineet vierailemaan kylmäpihaton rakennuksen sisällä ja nokkivat muun muassa poikivien lehmien emättimiä ja vastasyntyneitä vasikoita. Erityisenä todisteena harakoiden käyttäytymisestä hakija toimitti 50 minuutin valvontavideotallenteen, jossa kiistatta harakoiden voidaan todistaa käyttäytyvän näin. Harakoita oli ammuttu niiden metsästysaikana ja peloteltu eri keinoin tuloksetta. Valitustahon mukaan harakoiden pääsy pihattoon olisi estettävissä ilmanvaihtoaukkojen verkottamisella. Hakija katsoi verkkojen heikentävän ilmanvaihtojärjestelmän toimintaa merkittävästi. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta katsoi, että koska poikkeusluvasta oikeudellinen tarkoitus on vakavan vahingon ennalta ehkäiseminen, ei poikkeusluvasta myöntämisen edellytyksenä jo todettu salmonella tartunta. Esitettyjen todisteiden valossa riski on ilmeinen ja mahdollisesti myös laajenemassa. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta hylkäsi valituksen. (Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta 6.2.2014.D 77/4/2013.)

Viranomaisen lausunto voi tukea tai olla tukematta tehtyä poikkeuslupapäätöstä, kuten Hämeenlinnan hallinto-oikeuden käsittelemässä päätöksessä, jossa asiaa oli perusteltu hygieenisiin syihin vedoten eli kansanterveydellisistä näkökulmista. Hallinto-oikeus totesi lausunnossaan lintujen merkityksen salmonellan ja muiden vastaavien tartuntatautien levittämisessä on tulkinnan varainen. Linnut voivat levittää tauteja. Hallinto-oikeus piti uskottavana hygienikkoeläinlääkärin lausuntoa, jonka mukaan lintukannan tiheys on yhteydessä tautien leviämisen kanssa. Hygienikkoeläinlääkärin lausunnossa todetaan myös, ettei kysymyksessä olevan lintumäärän vähentämisellä ole merkittävää vaikutusta tautiriskin poistamisessa, eikä viranomaistutkimuksissa ole to-

dettu varisten ja harmaalokkien aiheuttaneen alueella asiassa huomioon otettavaa tautiriskiä. Tarastenjärven jätteenkäsittelylaitoksella tehdyssä tutkimuksessa ei todettu lintujen sairastuneen korkeapatogeeniseen lintuinfluenssaan. Näiden lajien käyttäytymis- ja ruokailutapaselvitysten mukaan alueella ei voida katsoa myöskään lintujen aiheuttavan merkittävää ympäristön roskaantumista. (Hämeenlinnan HaO 15.6.2017.D 00820/16/7305.)

7.4.3 Vakava haitta alueen eläimistölle

Kehittämistyössä ilmeni tapauksissa, joissa poikkeuslupaperusteena on vakava vahinko alueen eläimistölle, tulee hakijan kyetä osoittamaan poikkeuslupan tarve nimenomaiselle alueelle tai sen eläimistölle. Poikkeuslupatarpeen selvitys ei saa olla yleisluontoinen vaan kohdennettu kyseessä olevalle, rajatulle alueelle ja todellisille tarpeille tällä alueella. Tieteelliset tutkimukset tai selvitykset eivät voi toimia itse perusteena lupapäätöksessä, vaan ne luovat perusteita hakemusalueen erityisten luontoarvojen tai eläimistön suojelemiseksi oikeudellisen arvioinnin näkökulmasta. Vakavan haittan ehkäisemiseksi, tällaisessa tapauksessa, on kyettävä myös osoittamaan jo tehdyt toimenpiteet perustellusti ja niiden riittämättömyys alueen eläimistön suojelutyössä.

Kuten Hämeenlinnan hallinto-oikeus totesi, asiassa oli yleisellä tasolla selvitetty harmaalokkien ja varisten käyttävän ravinnokseen muiden lintulajien munia ja poikasia. Useissa varisten ja harmaalokkien vaikutuksesta tehdyissä tutkimuksissa oli päädytty osin erisuuntaisiin tuloksiin. Hallinto-oikeus oli ottanut huomioon ratkaisussaan, että poikkeuslupahakemuksen mukaan vaikutukset kohdistuvat yleisesti metsästysseuran alueeseen. Näin ollen hallinto-oikeus katsoi, ettei valituksenalainen päätös ole riittävän yksityiskohtainen. Asiaa ei oltu suojelukohteen lajeittain tai muutoin yksilöidysti tarkasteltu nimenomaan kyseessä olevalla alueella. (Hämeenlinnan HaO 15.6.2017.D 00820/16/7305.)

Myös Itä-Suomen hallinto-oikeus totesi päätöksessään 2015, että tapettavat lajit esiintyivät alueella runsaslukuisina ja niiden suotuisa suojelutaso oli suotuisa. Kansainvälisen tutkimustuloksen mukaan pesäpredaatiota aiheuttavien lajien pyyntikontrollilla

saataisiin suojeltavien lintulajien suojeluun merkittäviä positiivisia vaikutuksia. Selvitysten mukaan hakemuksessa tarkoitettulla alueella ainoa tyydyttävä ratkaisu suojeltavien lajien pesien ja poikasten suojelemiseksi syntyisi pesäpredaatiota aiheuttavien lajien tappamisella. Poikkeuslupa olisi siten tarpeellinen eläimistön suojelemiseksi. Mutta hallinto-oikeuden mukaan asiassa ei ollut kuitenkaan osoitettu, että poikkeuslupa-alue olisi tavanomaisesta vesilintujen pesimäalueesta poikkeava. Päätöksessä ei ollut esitetty, että alueella olisi erityistä merkitystä vesilintujen pesimisalueena tai alue olisi linnustoltaan muutoin arvokas. Riittävänä ei voida katsoa sitä, että riistakeskuksen mukaan asiaa on luvan myöntämisen eri käsittelyvaiheissa selvitetty. Selvityksen sisältö ei ilmennyt tarkemmin riistakeskuksen päätöksessä. Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoo, ettei riistakeskus ollut huolehtinut asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä, kuten hallintolain 31§ 1 momentissa on säädetty. (Itä-Suomen HaO 11.9.2015.D 00618/15/7305.)

Riistakeskuksen myöntämä poikkeuslupa oli haettu rajatulle alueelle, jonka pinta-ala oli 3400 hehtaaria. Kyseistä poikkeuslupaa oli haettu muun muassa eläimistön suojelemiseksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei hakemuksesta tai muutoinkaan ilmennyt syytä, jonka vuoksi varisten ja harakoiden pesimisajan rauhoituksesta poikkeaminen on tarpeen alueen eläimistön suojelemiseksi. Hakemuksessa oli vain yleisesti todettu variksen ja harakan aiheuttavan vahinkoa muun muassa kanalinnuille. (KHO 13.10.2016 T 4283.)

Poikkeuslupa-alueella oli selvitetty toimitun määrätietoisesti peltopyynn hyväksi ja peltopyykanta alueella voitiin katsoa kehittyneen positiivisesti. Alueella peltopyynn elinympäristöä oli parannettu ja pienpetojen metsästys oli pitkäjänteistä. Alueen peltopyykanta ei hallinto-oikeuden mukaan kuitenkaan ollut saavuttanut sellaista tasoa, ettei se olisi suojelun tarpeessa. Asiassa katsottiin myös, että luvanmukaisella pyynnillä olisi positiivisia vaikutuksia alueen peltopyykannoille. Pyynnin ajallinen kohdentaminen sellaiseen aikaan, eläinsuojelulliset näkökulmat huomioon ottaen, jolloin pystyttiin mahdollisimman tehokkaasti vaikuttamaan peltopyynn pesimisajan aikana saalistavien harakoiden ja varisten määrään. Hallinto-oikeus totesi lausunnossaan, että viideksi vuodeksi haettu lupa on perusteltu, koska eläimistön suojelemiseksi tehtävä työ on luonteeltaan pitkäjänteistä. (Turun HaO 30.6.2015.D 00399/15/7305.)

7.5 Kielletyt pyyntimenetelmät

Suomen riistakeskuksella on oikeus myöntää myös kielletyn pyyntivälineen käyttämiseksi poikkeuslupa. Tavanomaisesti kyseessä on ääntä synnyttävä koneellinen laite tai elävänä pyytävä loukku (Metsästyslaki 615/1993, 5 luku 41 § 3 mom.). Tapauksessa poikkeusluvan hakijan mukaan ääntä synnyttävää koneellista laitetta tarvittiin pyynnissä lintujen houkuttelemiseksi syrjemmälle asutuksesta ja lautumista jahdin tuloksellisuuden ja ympäristölle koituvan häiriön pienentämiseksi. Hallinto-oikeuden lausunnon mukaan, ääniatrapin ei voitu katsoa ainakaan merkittävässä määrin johtavan pyynnin kohdentumiseen muuttaviin lintuyksilöihin. Pyynnin tehokkaan ja mahdollisimman vähäisen häiriön toteutumisen vuoksi katsottiin edellyttävän jonkinlaisen houkuttimen käyttöä pyynnin yhteydessä. (Turun HaO 30.6.2015.D 00399/15/7305.)

8 POHDINTA

Suomen riistakeskukselle on oikeudellisesti osoitettu tehtäväksi riistalintujen ja rauhoittamattomien lintujen poikkeuslupapäätösten tekeminen. Lisäksi riistakeskuksella on vastuu lintudirektiivin toteutumiselle näiden lajien osalta. Mielestäni tämän kehittämistyön lopputuloksena on erityisesti korostettava nimenomaan sanaa “vastuu” viranomaispäätöksissä.

Viranomaispäätösten tulee olla oikeudellisesti pitäviä. Hallintolaki määrittää viranomaisen toiminnalle selkeät rajat ja vaatimukset. Metsästyslaki määrittää rauhoittamattomien lintujen ja riistalintujen osalta poikkeusluvalle oikeudelliset rajat. Lisäksi poikkeuslupapäätökseen vaikuttaa kansallinen luonnonsuojelulaki ja Euroopan Unionin lintudirektiivi, joka on ratifioitu kansallisen lainsäädännön kautta voimaan maassamme.

Päätöksiä analysoidessa selkiytyi jo varsin varhaisessa vaiheessa, että lähtökohtaisesti kaikissa päätöksen kumoamiseen johtaneissa tuomioistuinten päätöksissä oli tehty

joko viranomaistahon menettelyvirhe tai päätös ei täyttänyt lain asettamia vaatimuksia. Mielestäni nämä tapaukset selittyvät joko tiedon puutteella tai huolimattomuutena. Vaihtoehtoisesti kyse voi olla myös siitä, että päätöksentekijä on pyrkinyt hakemaan hakijan kannalta joustavia ratkaisuja tulkinnallisissa tilanteissa.

Poikkeuslupaprosessissa on mielestäni hyvä eritellä eri toimijat ja heidän vastuunsa tuottamastaan materiaalista suhteessa koko poikkeuslupakokonaisuuteen. Poikkeuslupapäätöksen tekevällä viranomaisella on hallintolain mukaisesti vastuu huolehtia asiakkaan oikeasta ohjeistamisesta. Viranomaisen tulee vaatia asiakasta täyttämään poikkeusluvalle asetetut vaatimukset selkeästi ja johdonmukaisesti, oikeudellisesti katsottuna kestävästi. Mielestäni on muistettava, että poikkeuslupaa hakeva asiakas tulee olla informoitu jo alusta alkaen oikein, koska kaikki hakemukseen liittyvä virallinen aineisto vaikuttaa todistusarvoltaan lopputulokseen. Näin myös välivaiheissa, kuten hakemuksen täydennyksissä, on huomioitava oikeudellisen katsantokannan kestävyys koko prosessissa. Lyhyesti sanottuna lupapäätöstä tekevän viranomaisen tulee huolehtia, että lupapäätös on oikeudellisesti perusteltu asian ja kaikkien kyseiseen lupapäätökseen liittyvien asianosaisten osalta. Tämä etenkin siksi, koska unionin oikeuskäytännön mukaan todistustaakka poikkeusluvan edellytysten olemassaolosta on valtiolla. Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Poikkeusluvan edellytysten täytyminen on Suomen riistakeskuksen selvitettävä ja osoitettava. Luvan hakijan tai muun asianosaisten ilmoituksella tosiseikoista tai näiden käsityksille poikkeamisedellytysten soveltamisesta ei voida antaa ratkaisevaa merkitystä, kun edellytysten täyttymistä arvioidaan.

Erityisesti vahinkolinnut ja niiden tappaminen on maassamme iät ja ajat pelkkää vahingon torjunnan läpi katsottua toimintaa. Maailma ja ihmisen tietoisuus on kuitenkin lisääntynyt lajeista ja niiden välisistä suhteista ja myös poliittisten päätösten myötä. Vahinkolinnuille säädetyt lisääntymisen aikaiset rauhoitusajat ovat varsin tuoreita. Ihmisten suhtautuminen vahinkoa tekeviin lajeihin ei ole kuitenkaan mahdollisesti muuttunut samassa silmän räpäyksessä. Tämä myös näkyy mielestäni erityisesti lupahakemuksissa mutta myös päätöksissä ja varsinkin oikeuden kumoamien päätösten oikeudellisen arvioinnin lausunnoissa.

On myös muistettava, että maailma muuttuu edelleen ja koko lupaprosessin pitää seurata lakia ja sen tulkintaa tiiviisti. Muutoksista tulee myös informoida koko lupaprosessiin liittyvää asianosaiskuntaa selkeästi ja ymmärrettävästi. Olisi kuitenkin edullista sekä taloudellisesti että poikkeuslupakäytännön näkökulmasta, ettei eriäviä mielipiteitä tarvitsisi koeponnistaa tuomioistuimissa, ainakaan toistuvasti.

9 KEHITTÄMISEHDOTUKSET

9.1 Kehittämisideat

Tätä kehittämistyötä työstäessäni syntyi ajatus siitä, että onko poikkeuslupiin liittyvät ongelmat ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti päätyvät oikeusprosessit lähtöisin vajavaisesta informaatiosta ja informoinnista? Onko perimmäinen syy siinä, ettei hakija ymmärrä prosessia ja poikkeusluville asetettuja vaatimuksia? Hakija ei välttämättä ymmärrä tai tiedä ylipäätään Suomen oikeusjärjestelmän toimintaa tai viranomaistalon oikeudellisia vaatimuksia. Erinomainen kysymys on myös se, ymmärtääkö poikkeuslupapäätöksen tekevä viranomaisen tuomioistuimen tehtävät suhteessa poikkeuslupaprosessiin? Entä, voiko valtaosaan oikeusprosessiin päätyneistä tapauksista syynä olla viranomaisen käyttämä kommunikointityyli, esimerkiksi?

Mielestäni taloudellisten ja sosiaalisten hyötyjen tavoittamiseksi on tärkeää, että Suomen riistakeskuksen poikkeusluvista päättävillä henkilöillä on jo tällä hetkellä koko maan kattava sisäinen ohjeistus, jota päivitetään oikeusratkaisujen myötä. Tämän saman ohjeistuksen tulisi koskea valtakunnallisesti kaikkia poikkeuslupapäätöksistä vastaavia henkilöitä, tasapuolisesti. Lisäksi samalla varmistettaisiin riittävä, tasapuolinen ja ymmärrettävässä muodossa tarjoiltu informaatiokokonaisuus viranomaisille työvälineeksi. Ohjeistuksesta luotava asiakasohjeistus loisi myös asiakkaille ennakkoarvion käsiteltävästä poikkeusluvasta.

Toinen mikä vääjäämättä tulee mieleen, että voisiko riistakeskuksen käyttämää kieli-
asua muotoilla esimerkiksi oikeusmuotoilun keinoin selkeämmäksi yleisesti jaettavissa poikkeuslupiin liittyvissä julkaisuissa? Lakiteksti tai lakitekstien tyyli voi olla

vaikeaselkoista osalle poikkeuslupia hakevista henkilöistä. Olennaista olisi myös selvittää asiakkaalle sitä, mitkä lähteet poikkeusluvan tukena ovat hyväksyttäviä ja mistä nämä ovat saatavilla. Hyvänä esimerkkinä voi toimia, vaikka tapettavan lajin suotuisan suojelutason määrittäminen valtakunnallisesti ja alueellisesti. Esimerkiksi tämän ei tulisi olla pelkkä virkamiehen henkilökohtaisesta tietotasosta riippuva seikka, vaan standardi.

9.2 Tuloksen hyödynnettävyys

Tämän kehittämistyön tuloksena syntyi organisaatiolle oikeudellisesti kestävä, selvennävä kuva tuomioistuinten ratkaisuista henkilöstön johtamiseen liittyvän päätöksenteon tueksi. Opinnäytetyön tarkoituksena on nivoa yhteen hajanainen tieto yhdeksi kokonaisuudeksi, lisäksi samalla yleistä tietoutta poikkeuslupaprosessista vastaaville virkamiehille. Oikeudellinen tarkastelu vähentää kuormitusta paitsi itse organisaatiossa myös oikeusasteissa, kuten myös poikkeuslupien hakijoiden keskuudessa. Opinnäytetyön tavoite on lisätä jämäkämpää tietoa tuomioistuinten päätöksistä. Kohdeorganisaatiossa tuloksen hyödynnettävyys tapahtuu virkamiesohjeistuksen jatkuvalla täsmentämisellä. Tulosta voidaan mitata ajallisesti ja taloudellisesti ohjeistusta käytettäessä.

9.3 Lisätutkimukset

Tuomioistuinten päätöksiä voi mitata myös määrällisesti eli kvantitatiivisesti, jolloin tulos tarjoaa toisenlaisen lähestymistavan aiheeseen. Lisäksi aihealuetta voi tutkia hakijoiden näkökulmasta. Esimerkiksi hakijoiden kokemukset Oma riista -palvelun kautta tapahtuvasta poikkeuslupahakemuksesta ja sen ymmärrettävyydestä. Myös poikkeuslupia käsittelevien virkamiesten näkökulmaa ja kokemuksia voitaisiin mitata eri tavoin.

LÄHTEET

Suomen riistakeskuksen www-sivut. 2020. Viitattu 26.5.2020. <https://riista.fi/>

Maa- ja metsätalousministeriön www-sivut. 2020. Viitattu 26.5.2020.
<https://mmm.fi/>

Suomen Metsästäjäliiton www-sivut. 2022. Viitattu 16.2.2022. <https://metsastaja-liitto.fi/>

Riistahallintolaki 18.2.2011/158 muutoksineen.

Metsästyslaki 28.6.1993/615 muutoksineen.

Hallintolaki 6.6.2003/434 muutoksineen.

Luonnonsuojelulaki 20.12.1996/1096 muutoksineen.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 30.11.2009/147/EY muutoksineen

Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. 2018. Kehittämistyön menetelmät: Uudella osaamista liiketoimintaan. 3.–5. uud. p. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. uud.p. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2010. Kirjoitetaan juridiikkaa: Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. 3. uud.p. Helsinki: Talentum.

Helsingin yliopiston avoimen yliopiston www-sivut. 2020. Viitattu 30.5.2020.
<https://www.avoin.helsinki.fi/oppimateriaalit/oikeustiede/materiaali/osa1.html>

Andström, K. 2017. Johdatus oikeustieteeseen. Viitattu 30.5.2020. <https://blogs.helsinki.fi/avoin-johdatusoik/lainoppi-ja-oikeudenalat/>

Oikeusministeriön www-sivut. 2020. Viranomaisen ratkaisusta voi valittaa hallinto-oikeuteen. Viitattu 16.2.2022. <https://oikeus.fi/>

Oikeusministeriön www-sivut. 2014. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta lakkautetaan - valitukset 1. syyskuuta lähtien hallinto-oikeuksiin. Viitattu 16.2.2022.
<https://oikeus.fi/>

KHO 13.8.2004 T 1848, Finlex.

KHO 11.3.2014 T 722.

KHO 30.7.2018 T 3630.

KHO 4.2.2014 T 287.

KHO 13.10.2016 T 4283.

KHO 4.2.2014 T 286.

Hämeenlinnan HaO 13.2.2015.D 01986/14/7305.

Turun HaO 30.6.2015.D 01298/14/7305.

Turun HaO 30.6.2015.D 00399/15/7305.

Itä-Suomen HaO 11.9.2015.D 00618/15/7305.

Itä-Suomen HaO 13.3.2017.D 00454/16/7305.

Itä-Suomen HaO 19.3.2018.D 00387/17/7305.

Hämeenlinnan HaO 15.6.2017.D 00820/16/7305.

Itä-Suomen HaO 8.1.2020.D 01286/19/7305.

Itä-Suomen HaO 12.6.2015.D 11307/14/7305.

Itä-Suomen HaO 12.6.2015.D 11304/14/7305.

Itä-Suomen HaO 15.4.2015.D 11302/14/7305.

Vaasan HaO 6.4.2016.D 01424/14/7305.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta 6.2.2014.D 77/4/2013.