

25.10.2004

612/4/04

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio**

**Esittelijä: Neuvontalakimies Petri Rouhiainen**

## **POLIISIN MENETTELY SUDENPYYNTIIN LIITTÝVÄSSÄ ASIASSA**

1

### **KANTELU**

Kantelijat arvosteli vat oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Närpiön kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä sudenpyyntiin liittyvässä asiassa.

Närpiön poliisilaitos oli ryhtynyt toimenpiteisiin suden lopettamiseksi, koska kyseisellä alueella liikkuneet sudet olivat aiheuttaneet vahinkoa kotieläimille. Maa- ja metsätalousministeriö oli aiemmin käsitellyt asiaan liittyen kaksi sudenpyyntilupahakemusta. Pyyntilupia ei ollut myönnetty muun muassa alueen susikannan vähäisyyden vuoksi.

- - -

3

### **RATKAISU**

Käsitykseni mukaan Närpiön poliisilaitoksen menettelyä ei ole pidettävä lainvastaisena.

Asiassa esiin tullut antaa kuitenkin aihetta kiinnittää huomiota poliisilain sekä metsästyslain ja -asetuksen soveltamiskäytäntöihin riistaeläinten rauhoitukseen liittyen (alla kohta 3.3).

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1

#### **Tapahtumainkulku**

Saadun selvityksen mukaan kyseisellä alueella oli heinäkuusta 2003 lähtien sattunut useita susien aiheuttamia vahinkoja kotieläimille. Vahinkojen seurauksena paikkakunnan asukkaat tunsivat olonsa ja karjanhoidon harjoittamisen uhatuksi ja tämän vuoksi maa- ja metsätalousministeriöltä oli haettu 13.10.2003 poikkeuslupaa yhden suden tappamiseksi. Vahinkojen toistuttua lupaa haettiin uudelleen 12.1.2004. Lupaa ei kummallakaan kerralla myönnetty. Jälkimmäinen hylkäävä päätös tehtiin 23.1.2004. Maa- ja metsätalousministeriö perusteli kielteisiä lupapäätöksiään alueen susikannan vähäisyydellä ja susikannan kehittämistarpeilla. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö totesi ratkaisussaan, että suden aiheuttamat vahingot

korvataan valtion varoista petoeläimien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (277/2000) nojalla.

Susivahinkojen edelleen jatkuessa Närpiön poliisilaitoksen poliisipäällikkö päätti 7.2.2004 poliisilain 25 §:n nojalla ryhtyä toimenpiteisiin suden lopettamiseksi. Tässä yhteydessä poliisiviranomaiset eivät enää olleet yhteydessä maa- ja metsätalousministeriöön. Metsästyksen seurauksena naarassutta ammuttiin ja haavoitettiin. Haavoittunutta sutta ei kuitenkaan tavoitettu.

Haavoitetun suden seurassa liikkui urossusi, joka oli Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen merkitsemä. Tämän vuoksi susikaksikon liikkeitä oli kyetty seuraamaan radiolähettimen avulla. Susien liikkeiden perusteella oli ilmeistä, että ne olivat vastuussa osasta kotieläimille aiheutettuja vahinkoja, mutta ettei niitä voitu yhdistää kaikkiin alueella sattuneisiin susivahinkoihin.

Närpiön poliisilaitoksen poliisipäällikkö on antamassaan selvityksessä todennut, ettei alueella ollut ryhdytty muihin toimenpiteisiin susivahinkojen estämiseksi. Susiaitoja ei ollut rakennettu muun muassa maan routimisen vuoksi.

### 3.2

Asiaan liittyvä lainsäädäntö

#### *Poliisilain 25 §*

Poliisilain (493/1995) 25 §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus ottaa kiinni tai lopettaa eläin, joka aiheuttaa vaaraa ihmisen hengelle tai terveydelle tai jos eläin aiheuttaa huomattavaa vahinkoa omaisuudelle. Lain esitöissä (HE 57/1994) todetaan, että oikeus eläimen lopettamiseen olisi edellä kuvatuissa olosuhteissa riippumaton siitä, onko eläin rauhoitettu tai saako sitä metsästä siihen aikaan tai siinä paikassa. Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että luonnonvaraisen eläimen lopettaminen ei merkitse puuttumista kenenkään oikeuksiin. Tämän vuoksi tällaisen eläimen lopettamista harkittaessa olisi vaihtoehtoisista menettelytavoista aiheutuvilla kustannuksilla ja ajanhukalla sen vuoksi suurempi merkitys kuin kysymyksen ollessa kotieläimestä.

#### *Metsästyslaki ja -asetus sekä ns. luontodirektiivi*

Euroopan yhteisön luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetusta direktiivistä (92/43/ETY) eli ns. luontodirektiivistä tuli Suomea velvoittavaa oikeutta Suomen liittyttyä Euroopan unioniin. Direktiivin IV liitteessä luetellaan kohteet, jotka kuuluvat niin kutsutun tiukan suojelujärjestelmän piiriin. Suden kuuluessa näihin kohteisiin, sen tahallinen tappaminen on muualla kuin poronhoitoalueella lähtökohtaisesti kielletty. Luontodirektiivi on pantu Suomessa täytäntöön metsästyslailla (615/1993) ja -asetuksella (666/1993). Metsästysasetusta tarkistettiin sen voimaantulon jälkeen Euroopan komission käynnistämän Suomea koskeneen valvontamenettelyn seurauksena. Muun muassa eräiden laissa määriteltyjen riistaeläinten, kuten suden, rauhoituksen sääntelyä tiukennettiin. Komissiolla on edelleen valvontamenettely vireillä ja Suomi on vastannut perusteltuun lausuntoon syksyllä 2002. Tiedossa ei tällä

hetkellä ole, jatkaako komissio valvontamenettelyään.

Metsästysasetuksen 24 §:n mukaan susi on poronhoitoalueen ulkopuolella rauhoitettu koko vuoden. Asetuksen 28 §:n mukaan voidaan suden rauhoituksesta poiketa muun muassa eläintenpidolle tai muulle omaisuudelle aiheutuvan erityisen merkittävän vahingon estämiseksi. Poikkeamisen edellytyksenä on kuitenkin se, että muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole ja ettei metsästys haittaa suotuisan suojelutason säilyttämistä. Tällöinkin sutta saa metsästä ainoastaan ajanjaksolla 1.11. – 31.3. Lupaviranomaisena toimivat paikalliset riistanhoitopiirit pyyntilupakiintiöiden puitteissa. Nyt kyseessä olevan alueen riistanhoitopiirit eivät voi susikannan vähäisyyden vuoksi myöntää pyyntilupia lainkaan.

Edellä kuvatun lisäksi maa- ja metsätalousministeriö voi erityisissä tapauksissa metsästysasetuksen säättämistä rauhoituksesta huolimatta myöntää luvan (ns. tappolupa) sudenpyyntiin metsästyslain 41 §:n 2 momentin nojalla tiettyjen yksilöiden tappamiseksi muun muassa vahinkojen estämistä varten. Tämä lupamenettely koskee lähinnä metsästysasetuksessa säädetyn pyyntiajan tai -kiintiön ulkopuolista lupaa. Tätä harkintaa ohjaavat myös luontodirektiivin asettamat vaatimukset.

### 3.3

#### Kannanotto

#### *Säädöspohja*

Metsästyslaki ja -asetus lähtevät siitä, että tiukan suojelujärjestelmän piiriin kuuluvan rauhoitetun eläimen kuten suden pyynti on kokonaan kielletty. Ainoastaan jos mitkään muut ratkaisut eivät tule kysymykseen ja lajin suotuisa suojelun taso on saavutettu, voidaan pohtia niitä edellä kuvattuja poikkeusperusteita, joiden nojalla pyynti voidaan sallia. Maa- ja metsätalousministeriön selvityksestä ilmenee, että nyt kyseessä olevalla alueella ei ollut saavutettu suotuisaa suojeluntasoa ja paikallisella riistanhoitopiirillä ei ollut oikeutta myöntää sudenpyyntilupia.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa lausunnossaan, että se on myöntänyt tapauskohtaisen harkinnan mukaan erityisissä tapauksissa lupia sudenpyyntiin metsästyslain 41 §:n 2 momentissa mainittujen syiden nojalla tiettyjen yksilöiden tappamiseksi. Näitä lupia on myönnetty mahdollisuuksien mukaan vain sinä aikana, kun riistanhoitopiireillä ei ole ollut mahdollisuutta suden suojelusta poikkeamiseen tai pyynti on kiireellisyytensä tai erikoisuutensa vuoksi vaatinut metsästyslaissa kiellettyjä menettelytapoja. Lupaharkinnassa otetaan huomioon myös se, mitä muita tyydyttäviä ratkaisuja asiassa voisi olla löydettävissä. Ministeriö toteaa lisäksi ottavansa huomioon luontodirektiivistä Suomelle tulevat velvoitteet.

Poliisilain 25 §:n lähtökohta on se, että poliisi voi lopettaa eläimen, jos se aiheuttaa vaaraa ihmisen hengelle tai terveydelle tai jos kyseinen eläin aiheuttaa huomattavaa vahinkoa omaisuudelle. Lain esitöiden mukaan riista eläimen

lopettaminen on mahdollista lievemmin perustein kuin kotieläimen, koska riistaeläimen lopettamisella ei puututa suoranaisesti kenenkään henkilön omaisuuteen tai oikeuksiin. Poliisiviranomainen voi lainkohdan edellytysten täytyessä lopettaa eläimen mahdollisesta rauhoituksesta riippumatta.

Poliisilain asettamat edellytykset rauhoitetun riistaeläimen lopettamiselle voidaan lain sanamuodon perusteella tulkita lievemiksi kuin metsästyslain ja -asetuksen vastaavat. Esimerkiksi suotuisaa suojelun tasoa tai vaihtoehtoisia menetelmiä ei edellytetä pohdittavaksi. Poliisilain 25 §:ssä säädetty menettely näyttää siten antavan poliisille laajan harkintavallan riistaeläimen lopettamiseen liittyvissä tilanteissa mahdollisista rauhoitustoimista riippumatta.

Tapauksessa on mielestäni olennaista se, voidaanko poliisilain säännöstä tulkita itsenäisesti ottamatta huomioon metsästyslain ja -asetuksen sekä luontodirektiivin asettamia velvoitteita. Poliisilain 25 § on uudistettu vuonna 2001, mutta valmisteluasiakirjoissa ei ole otettu kantaa siihen, miten mainitut sudenmetsästystä rajoittavat säännökset vaikuttavat sen soveltamiseen. Puheena olevat sudenmetsästystä koskevat säännökset on erityisesti ajateltu säätämään suden rauhoitusta ja ohjaamaan susikannan vahvistamista. Poliisilain eläimen lopettamista koskeva säännös on taas tarkoitettu ohjaamaan yleisemmin vahinkoeläinten lopettamista tietyissä olosuhteissa. Erityisesti on syytä muistuttaa, että Euroopan yhteisön direktiiveille, tässä tapauksessa luontodirektiiville, on annettava niin sanottu tulkintavaikutus, minkä tarkoituksena on, että muun muassa kansallisella lainsäädännöllä ja viranomaiskäytännöllä ei vaarannettaisi direktiivien tarkoituksen toteutumista. Direktiivi velvoittaa myös poliisia sen tulkittaessa poliisilakia.

Mielestäni poliisilain 25 §:ää ei voida tulkita ottamatta huomioon mainittuja metsästyslain ja -asetuksen sekä luontodirektiivin säännöksiä. Poliisilakia ei saa käyttää näiden säännösten "kiertämiseen". Käsitykseni mukaan poliisilain 25 §:n soveltamisalaksi jää tämänkaltaisissa tapauksissa lähinnä mahdollisuus reagoida sellaisiin nopeasti yhä uhkaavammaksi kehittyviin, ihmisen hengelle tai terveydelle vaaraa aiheuttaviin taikka omaisuudelle huomattavaa vaaraa aiheuttaviin tilanteisiin, joissa ei ole aikaa selvittää metsästyslain tai -asetuksen soveltamisedellytyksiä. Harkinnassa on nähdäkseni olennaista se, onko tilanne vakava poliisin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamistehtävän kannalta. Erityisesti kun on kysymys poliisilain 25 §:n mukaisen oikeuden käyttämisestä omaisuuden kohdistuvien vahinkojen torjumiseksi, on otettava huomioon, että omaisuusvahinkojen korvaamista varten on olemassa oma järjestelmänsä. Tilanne on toinen, jos on kysymys ihmisen hengelle tai terveydelle vaarallisista eläimistä. Yleisesti voidaan muutenkin katsoa, että mitä "vahvemmin rauhoitetusta" eläimestä on kysymys, sitä korkeampi kynnys poliisilain 25 §:n soveltamisessa täytyy olla.

### *Poliisin menettely*

Tapauksta arvioitaessa on otettava huomioon, että poliisiviranomaisten tulee poliisilain mukaisesti turvata yleinen järjestys ja turvallisuus. Poliisiviranomaiset ovat tässä tapauksessa yleisestä turvallisuudesta huolehtiessaan toimineet

tilanteessa, jossa riistaeläimet ovat liikkuneet ja aiheuttaneet toistuvasti vahinkoa kotieläimille ihmisasutuksen välittömässä läheisyydessä. Täyttä varmuutta siitä, mikä tai mitkä yksilöt olivat vahingot aiheuttaneet, ei ollut olemassa.

Poliisivira nomaiset ovat joutuneet käyttämään harkintavaltaansa ja tekemään päätöksiä nopeasti muuttuvissa ja hankalissa tilanteissa, joissa riistaeläinten käyttäytyminen on ollut ennalta arvaamatonta ja aggressiivista. Poliisilaki sekä metsästyslaki ja -asetus ilmentävät ajatusta, että riistaeläimistä ei saa aiheutua millekään alueelle ja sen asukkaille kohtuutonta haittaa. Selvitysten mukaan suden aiheuttamat vahingot ovat olleet toistuvia ja niitä on syntynyt myös maa- ja metsätalousministeriön kielteisten metsästyspäätösten jälkeen.

Poliisilain 25 §:ää sananmukaisesti tulkiten kyseessä näyttäisi olleen tilanne, jossa poliisi on voinut päätyä eläimen lopettamispäätöksen tekemiseen. Siihen nähden, mitä olen edellä esittänyt metsästyslain ja -asetuksen sekä luontodirektiivin vaikutuksesta poliisilain 25 §:n tulkintaan, tilanne ei kuitenkaan ole ollut näin kiistaton. On päinvastoin hyvin ongelmallista, että nyt tehtyyn ratkaisuun on päädytty, vaikka maa- ja metsätalousministeriö oli kahdesti pääosin samojen tosiasiatietojen pohjalta päättänyt, ettei perusteita metsästykseen ollut. Jälkimmäinen ministeriön päätöksistä oli tehty vain noin kaksi viikkoa ennen poliisipäällikön ratkaisua. Ministeriö oli päätöstä tehdessään vielä kuullut poliisipäällikköä, jolloin tämä oli todennut tilanteen kehittyvän siten, että poliisilain 25 §:n soveltaminen on yhä lähempänä. Ministeriö oli silti päättänyt kielteiseen ratkaisuun.

Närpiön poliisilaitoksen päällikön antamasta selvityksestä ilmenee sitä paitsi, että poliisin käsityksen mukaan alueella ei ollut vakavasti pohdittu vaihtoehtoisia menettelytapoja susivahinkojen estämiseksi. Selvityksen mukaan maan routiminen esti susiaitojen rakentamisen ja muutoinkin ajatus aitojen rakentamisesta koettiin alueen asukkaiden keskuudessa vieraaksi.

Olen edellä todennut, että Närpiön kihlakunnan poliisipäällikön päätös on sinänsä poliisilain 25 §:n sanamuodon mukainen. Näyttää myös siltä, että poliisipäällikön päätös on osaksi voinut perustua ministeriön päätöksen jälkeen muuttuneisiin olosuhteisiin. Näihin seikkoihin nähden en katso Närpiön poliisipäällikön toimineen asiassa lainvastaisesti. Kiinnitän kuitenkin poliisipäällikön huomiota siihen, että käsitykseni mukaan, kun kyseessä ei ole akuutti, kiireellisiä toimenpiteitä vaativa poliisilain 25 §:n soveltamista edellyttävä tilanne, tulisi ensisijaisesti pohtia vaihtoehtoisia toimenpiteitä petoeläimien aiheuttamien vahinkojen ehkäisemiseksi metsästyslain ja -asetuksen säätämällä tavalla ja ottaen huomioon luontodirektiivin vaatimukset. Eläimen lopettaminen tulisi nähdä viimeisenä keinona ratkaista tilanne, kun muut lain pohdittavaksi edellyttämät keinot on käytetty ja eläimen välittömästi aiheuttamaa vaaraa ei muutoin saada torjutuksi. Poliisilain 25 §:ää ei tule soveltaa sillä tavoin laajasti, että metsästyslain ja -asetuksen tarkoitus vesittyy. Tilanteen kokonaisarvioinnissa tulisi muun ohella ottaa huomioon metsästyslain ja -asetuksen tavoitteet ja se, että valtio on lähtökohtaisesti vastuussa riistaeläinten aiheuttamista vahingoista petoeläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetyllä tavalla.

## *Näkökohtia vastaisen varalle*

Poliisipäällikön päätös näyttää edellä olevan valossa olevan selvästi ristiriidassa maa- ja metsätalousministeriön päätöksen kanssa. Pidän tällaista lopputulosta hyvin kriitikkille alttiina. Olennaisesti samasta asiasta ei pitäisi tehdä vastakkaisia viranomaispäätöksiä sen mukaan, mikä viranomainen on päätöksen tekijänä. On myös torjuttava sellainen ajatus, että tulkinnanvaraisilla paikallisilla ratkaisuilla ohitetaan valta kunnallisesti muodostettu linjaus rauhoitetun eläimen suojelussa.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston antaman selvityksen mukaan ministeriö tulee ohjaamaan erityisesti poliisilain kyseisen kohdan omaisuusvahinkoedellytyksen tulkintaa tiukempaan suuntaan.

Sisäasiainministeriö on lisäksi ilmoittanut keskustelleensa metsästysasioista ja poliisilain 25 §:n soveltamisesta maa- ja metsätalousministeriön virkamiesten kanssa. Pidän tällaista keskusteluyhteyttä laintulkinnan selkiyttämiseksi ja käytäntöjen yhtenäistämiseksi tärkeänä. Yleisen turvallisuuden säilymisen ja rauhoitettujen riistaeläinten asianmukaisen suojelun tason saavuttamiseksi on myös keskeistä, että eri hallinnonalojen viranomaiset toimivat yhteistyössä ja että virkamiehet ovat toimissaan riittävästi ohjeistettut. Mielestäni olisi myös tärkeää, että asukkaita pyrittäisiin neuvomaan asiaan liittyvissä kysymyksissä (kuten vahinkojen torjunnassa) sellaisilla paikkakunnilla, joilla vahinkoa aiheuttavia riistaeläimiä esiintyy. Erityisen tärkeää neuvonta ja ohjaus on silloin, kun tällaisia riistaeläinkantoja on tarkoitus vahvistaa.

4

## TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen Närpiön kihlakunnan poliisilaitoksen menettelystä sekä poliisilain 25 §:n ja metsästyslain ja -asetuksen tulkinnasta Närpiön kihlakunnan poliisilaitoksen päällikön tietoon toimittamalla hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Toimitan jäljennökset päätöksestäni myös maa- ja metsätalousministeriöön sekä sisäasiainministeriöön ja pyydän kyseisiä ministeriöitä 25.2.2005 mennessä antamaan minulle selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin ne ovat päätökseni 3.3 kohdassa esittämäni näkökantojen johdosta ryhtyneet asiantilan selkiennyttämiseksi. Tässä yhteydessä pyydän ministeriöitä ilmoittamaan myös niiden käsityksen siitä, onko viranomaisten käytäntö yhtenäistettävissä ohjeistuksen avulla vai tulisiko asiaan liittyvää lainsäädäntöä tarkistaa.