

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

ASIA:

Valitus Ahvenanmaan maakuntahallituksen päätöksestä 11.5.2023, ÅLR 2023/3548.

VALITTAJAT:

BirdLife Suomi ry.

Rekisteröity yhdistys

Kotipaikka Helsinki

Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

Rekisteröity yhdistys

Kotipaikka Helsinki

ASIAMIES JA PROSESSIOSOITE:

OTK Aki Arkiomaa

BirdLife Suomi

Annankatu 29 A 16

00100 Helsinki

aki.arkiomaa@birdlife.fi

puh. 010 406 6207

VAATIMUKSET:

Valittajat vaativat, että päätös kumotaan lainvastaisena.

PERUSTELUT:

Valituskelpoisuus

Ahvenanmaan itsehallintolain 25§:n mukaan maakunnan hallituksen päätöksen laillisuudesta valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituskelpoista päätöstä tilattaessa maakunnan puolesta todettiin, että päätös ei sisällä valitusosoitusta (liite 1) ja, että päätöksestä saa valittaa vain luvan hakija eikä järjestöillä ole valitusoikeutta (liite 2). Erikseen useita kertoja valitusosoituksen puuttumisesta huomautettaessa toimitettiin 23.5.2023 valitusosoitus (liite 3), jonka mukaan päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen se, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Valitusoikeus ja asianosaisuus

Molemmat valittajat ovat valtakunnallisia luonnonsuojelujärjestöjä, joiden tarkoitus sääntöjen mukaan on linnuston- ja luonnonsuojelu koko Suomessa.

Valituksenalainen päätös on tehty Ahvenanmaan metsästyslain 28 § nojalla (Jaktlag 28 §, 1 mom. 4. p., ÅFS 1985:31 för Åland) nojalla. Lakiin ei sisälly normeja valitusoikeudesta. Muussakaan Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä ei ole

annettu järjestöille valitusoikeutta luonnonsuojeluasioissa.

Århusin sopimus on saatettu voimaan Ahvenanmaan maakunnassa niiltä osin kuin asia kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan (ÅFS 2005 nro 47). Valtakunnan osalta sopimus on hyväksytty (SopS 122/2004) ja sopimus on lakina saatettu voimaan (767/2004). EU on hyväksynyt Århusin sopimuksen ja antanut useita asiaa koskevia säädöksiä, joiden määräykset ovat osa unionin oikeusjärjestystä.

Peruslain 20 § mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO:2004:76 ratkaissut järjestöjen valitusoikeuden soveltamalla hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin yleissäännöstä, jonka mukaan valitusoikeus on muun ohella sillä, jonka etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja tulkinnassa on otettu huomioon Suomen perustuslain 20 §:n 1 ja 2 momentin säännökset. Ahvenanmaan hallintolain 8 §:n (Förvaltningslag 2008:9) mukaan, mikäli se tulee sovellettavaksi, asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Päätöksen KHO:2004:76 jälkeen lainsäädäntö on kehittynyt merkittävästä, erityisesti Århusin sopimuksen voimaantulon ja siihen liittyvän oikeuskäytännön myötä.

Osallistava lainsäädäntö Ahvenanmaan maakunnassa on käsiteltävän asian osalta jäänyt jälkeen muun maan ja Euroopan kehityksestä eikä Århusin sopimuksen vaatimuksia ole implementoitu kattavasti maakunnan lainsäädäntöön. Tämä näkyy siten, ettei kansalaisyhteiskunta pääse kehittymään ja vahvistumaan eikä kansalaisjärjestöjä osallisteta päätöksentekoon. Muun muassa valituksenalaista päästästä tehtäessä ei ole kuultu luonnonsuojelujärjestöjä. Kansalaisjärjestöjen rooli on jäänyt passiiviseksi ja nykyinen käytäntö johtaa siihen, että niiden rooli jää sellaiseksi. Hallinto ei myöskään tältä osin edistä aktiivisesti lain ja EU-oikeuden toteutumista, mikä mahdollisesti näkyi myös siten, että maakuntahallitukselta saatiin jatkuvasti puutteellisia tietoja valittamisesta, jotta hallintopäätöksiä ei päätyisi

tuomioistuimien tutkittavaksi.

Asia koskee merikotkapopulaatiota, jonka elinalueet ulottuvat laajasti eri Itämeren alueelle. Valituksen kohteena olevalla metsästyslupan konkreettisia vaikutusta ei ole mahdollista rajata koskemaan vain Ahvenanmaan alueelle. Metsästystä ei voida varmuudella kohdistaa pelkästään niihin merikotkayksilöihin, joiden elinpiiri ulottuisi vain lupa-alueen välittömään läheisyyteen. Eri-ikäisten merikotkien elinalueiden laajuudesta ei voida myöskään varmistua luotettavasti ennen metsästystä. Näin ollen asialla on laaja-alaisesti vaikutusta kansallisten ympäristöjärjestöjen valvomaan yleiseen etuun.

Århusin sopimuksen voimaansaattaminen mahdollistaa valitusoikeuden rajoittamisen tietyillä ehdoilla. Mikäli rajoitusmahdollisuutta ei ole kansallisesti käytetty, tulee sopimusta tulkita laajentavasti myöntämällä valitusoikeus mahdollisimman laajana. Laaja tulkinta puoltaisi jopa luonnollisten henkilöiden valitusoikeutta. Århusin sopimuksen implementointi on ollut pitkään puutteellista ja tarvitaan vahva kannanotto, jolla edistetään kansallisesti sopimusvelvoitteiden käyttöönottoa ja EU-oikeuden toteutumista maakunnassa.

Edellä mainitun perusteella valittajilla on valitusoikeus asiassa ja valitus on tutkittava.

Asian kuvaus

Ahvenanmaan maakuntahallitus myönsi 11.5.2023 poikkeuslupan, jolla voi ampua viisi merikotkaa Lemlandin Lågskärillä kevään ja alkukesän aikana. Lupaa perustellaan sillä, että Lågskär on tärkeä uhanalaisen haahkan pesimäalue ja alueella on merikotkia, jotka saalistavat haahkoja, erityisesti haahkan pieniä poikasia niiden ensimmäisinä elinviikkoina. Luvan tarkoituksena on parantaa haahkan lentopoikastuottoa.

Lågskärin alue on luonnonsuojelualue ja se kuuluu Natura 2000 -verkoston lintudirektiivin mukaisiin erityisiin suojelualueisiin (SPA-alue) FI1400058.

Merikotka on lintudirektiivin liitteen 1 laji eli laji, jota EU:ssa on suojeltava

erityistoimin. Laji on myös Ahvenanmaan luonnonsuojeluasetuksella suojeltu. Haahka on lintudirektiivin liitteen II/2 laji. Se on Ahvenanmaalla metsästettävä laji, mutta se on tällä hetkellä ympäri vuoden rauhoitettu.

Poikkeuslupaperusteiden lainvastaisuus

Merikotkan ravintovalikoima on monipuolinen. Kalojen ja haaskojen ohella ne saalistavat myös toisia lintuja, niin aikuisia yksilöitä, poikasia kuin jopa munia. Siinä, että luonnonvarainen lintulaji syö toisia lintulajeja, ei ole mitään poikkeuksellista. Luonnossa toiset eliöt ovat pääsääntöisesti jonkin toisen eliön ravintoa, ja myös haahkat merikotkien ravintoa. Petojen saalistuksella on vaikutusta saalislajien kantoihin. Kun laji runsastuu, siitä tulee tavallisempi saalis ja vähenemisen myötä pedot saalistavat lajia vähemmän. On äärimmäisen harvinaista, että luontaiseen lajistoon kuuluva peto uhkasi luontaisen lajin säilymistä.

Merikotka ei uhkaa haahkakannan säilymistä. Haahkakanta on yleisesti viime vuosikymmeninä ulkosaaristoalueilla vähentynyt ja vähenemisen pääsyyinä on merikotkan runsastuminen ja saalistuksen lisääntyminen. On kuitenkin huomattava, että merikotkakannan ollessa hyvin pieni Suomen haahkakanta kasvoi. Suomen merikotkakanta oli vainon ja ympäristömyrkkujen vuoksi pienimmillään vain muutamia pareja 1970-luvun alussa. Suojelutyön ansiosta merikotkakanta on 2000-luvulla ylittänyt yli 500 parin rajan.

Haahkakanta yli kymmenkertaistui 1950-luvulta 1980-luvulle ja saavutti huippunsa 1990-luvun puolivälissä, minkä jälkeen kanta on vähentynyt ja on nykyään samalla tasolla kuin 1980-luvun alussa. Vähenemisestään huolimatta haahka on edelleen saariston yleisin vesilintu. Sen kannanarvio on noin 100 000 paria (Lehikoinen, A., Below, A., Jukarainen, A., Laaksonen, T., Lehtiniemi, T., Mikkola-Roos, M., Pessa, J., Rajasärkkä, A., Rusanen, P., Sirkiä, P., Tiainen, J. & Valkama, J. 2019: Suomen lintujen pesimäkantojen koot. – Linnut vuosikirja 2018: 38–45.).

Haahkakanta kasvoi 1990-luvulle saakka lähes ilman niiden luontaista pääpetoa, merikotkaa. Huippupedon kannan palautumisella on ollut vaikutusta sen saalislajien, kuten haahkan ja harmaalokin, pesimäkantoihin.

Tilanne Lågskärillä ei ole muusta ulkosaaristosta poikkeava pois lukien se, että Lågskärin alueen haahkakanta on viime vuosina huomattavasti kasvanut. Kanta on kasvanut peräti 60 prosenttia vuodesta 2017 (727 pesää) vuoteen 2022 (1145 pesää). Kannan kasvun taustalla on erityisesti ihmisen läsnäolo saarella eli lintuasematoiminta haahkan pesimäaikaan. Merikotkat ovat arkoja lintuja, jotka välttelevät ihmisiä. Useimmilla ulkosaarilla ihmistoiminta on haahkan pesimäaikaan hyvin vähäistä.

Merikotkien tappamisen salliminen juuri Lågskärillä haahkan suojelemiseksi on ratkaisuna erikoinen ja perusteeton, koska alueella pesivien haahkojen määrä on ollut selvässä kasvussa ja nykyiset toimenpiteet eli ihmisen läsnäolo on havaittu toimivaksi tavaksi edistää haahkojen pesintää.

Haahkojen lentopoikastuotto on vaihdellut Lågskärillä suuresti. Vuonna 2022 vain 25 poikasta varttui lentokykkyiseksi ja valtaosa poikasista katosi pian kuoriutumisen jälkeen. Ero vuoteen 2021, jolloin lentokyvyn saavutti jopa 700 poikasta, oli suuri. Vuonna 2022 valtaosa pienistä poikasista hävisivät kesäkuun alussa, jolloin paikalla ei ollut havainnointia. Vastaavia vuosia on ollut Lågskärillä aikaisemminkin: esimerkiksi keväällä 1996 lähes kaikki yli tuhannesta kuoriutuneesta haahkanpoikasesta hävisi reilussa viikossa, vaikka alueella ei ollut merikotkia.

Haahkalle on tyypillistä, että toisinaan valtaosa poikasista kuolee pian kuoriutumisen jälkeen patogeenien ja loisten vuoksi. Näyttöä siitä, että kesän 2022 poikaskato olisi johtunut merikotkien saalistuksesta, ei ole, mutta se on mahdollista, koska petolintujen saalistus vaihtelee ajallisesti ja paikallisesti. Kesällä 2022 haahkat kärsivät kuitenkin monin paikoin tuntemattomaksi jääneestä taudista tai loisesta, mahdollisesti lintuinfluenssasta.

Vaikka vuoden 2022 huono poikastuotto olisi johtunut merikotkien saalistuksesta, ei se olisi peruste poikkeusluvan myöntämiselle. Saalistus ja poikastuotto vaihtelevat luonnollisesti ja kannan kasvu osoittaa, ettei poikastuoton vaihtelulla ole pitkällä aikavälillä ollut merkitystä, koska saarelle on riittänyt rekryyttejä ja kanta kasvanut. Uhka sille, että haahka tulevaisuudessa pysyvästi häviäisi alueelta merikotkan

saalistamisen vuoksi on teoreettinen ja epärealistinen.

Muu tyydyttävä ratkaisu

Ahvenanmaan merikotkien tappoluvassa vedotaan lintudirektiivin 9 artiklaan, jossa määritellään hyväksyttävät poikkeukset lajisuojeluun. Artiklan mukaan tiukasta suojelusta voidaan poiketa tietyissä erityistapauksissa ja niissäkin vain, mikäli ei ole muuta ratkaisua asian hoitamiseksi. Tappaminen on viimeinen keino, johon voi olla mahdollista turvautua, kun kaikki muut keinot on todettu tehottomiksi ja toimenpide on välttämätön.

Poikkeuslupaa perustellaan eläimistön suojelulla. Poikkeusluvalla ei ole väitetysti tarkoitus vähentää merikotkakantaa, vaan opettaa merikotkia. Luvan hakijat uskovat, että muut merikotkat alkavat välttämään aluetta, kun näkevät lajikumppanin tapettavan tai havaitsevat kuolleen lajikumppanin narusta roikkumassa saaren rannalla. Tutkimusnäyttöä siitä, että näin tapahtuisi, ei kuitenkaan ole.

Lintudirektiivin sallima poikkeus eläimistön ja kasviston suojelemiseksi on tarkoitettu käytettäväksi vain sellaisissa poikkeuksellisissa tapauksissa, joissa toinen laji uhkaa hävitä toisen lajin vuoksi. Lågskärin suojelualueen runsastuva haahkakanta ei ole häviämistä vaarassa. Perusteita poikkeusluvalle eläimistön suojelemiseksi ei siis ole. Lupaa tappaa merikotkaa ei tulisi myöntää siinäkään tapauksessa, vaikka Lågskärin haahkakanta olisi paikallisessa häviämistä vaarassa merikotkan vuoksi, mikäli muita tyydyttäviä keinoja ei olisi laajamittaisesti kokeiltu. Tällaisia muita tyydyttäviä ratkaisuja ovat esimerkiksi merikotkien karkottaminen haahkan poikueparvien luota veneen tai kotkiin kohdistetun vihreän laservalon avulla. Laser on osoittautunut useilla lintulajeilla tehokkaaksi karkotuskeinoksi.

Lainvastaisuus Natura 2000 –selvityksen osalta

Lågskärin alue on Natura 2000 SPA-alue (FI1400058) sekä kansainvälisesti tärkeä lintualue (IBA, Important Bird and Biodiversity Area).

Ampuminen pienten poikasten tulevaisuuden kannalta herkimpään aikaan häiritsee

suojelualan linnustoa. Jopa ampumista pelästyvät haahkaemot voivat lähteä lentoon ja jättää poikaset turvattomiksi, joten poikkeusluvan toimeenpanolla voi olla tavoitteidensa vastaisia vaikutuksia haahkakantaan.

Lågskärin alue on paitsi pesimälinnustoltaan tärkeä suojelualue myös tärkeä tiettyjen vesilintulajien, kuten maailmanlaajuisesti uhanalaisen allin ja Euroopassa erittäin uhanalaisen haahkan muutonaikainen kerääntymis- ja ruokailualue. Lisäksi alueelle kertyy hyvin paljon koirashaahkoja sulkasadon ajaksi toukokuun loppupuoliskolta alkaen. Enimmillään koirashaahkoja on ollut yli 20 000, kuten 26.5.2020, jolloin Lågskäriltä laskettiin 21 700 koirasta. Lågskärin alueella ruokailevia alleja on toukokuun alkupuoliskolla yleisesti yli 10 000. Esimerkiksi 12.5.2016 alleja laskettiin noin 15 000. On ilmeistä, että ampumisella on myös alueella levähtävää linnustoa karkottava vaikutus, jota ei ole hakemuksessa tai lupapäätöksessä arvioitu huolimatta siitä, että kyse on kansainvälisesti hyvin merkittävästä suojellusta lintualueesta.

Luvan toteuttamisen vaikutusta Natura-alueen luonnonsuojelutavoitteille ei ole päätöksessä arvioitu. Näin olisi pitänyt tehdä Ahvenanmaan luonnonsuojelulain (24 a § ja 24 b §) ja luontodirektiivin (artikla 6) mukaan.

Liitteet:

- 1) Sähköposti 12.5.2023, maakuntahallituksen kirjaamo
- 2) Sähköpostit 16.5.2023 ja 17.5.2023, D. Abrahamsson
- 3) Valitusosoitus
- 4) BirdLife Suomen säännöt
- 5) Suomen luonnonsuojeluliiton säännöt
- 6) Ahvenanmaan maakuntahallituksen päätös 11.5.2023, ÅLR 2023/3548

Helsingissä 9. päivänä kesäkuuta 2023

BirdLife Suomi ry.

Mika Asikainen

puheenjohtaja

Suomen luonnonsuojeluliito ry.

Hanna Halmeenpää
puheenjohtaja

Tapani Veistola
toiminnanjohtaja