

01.12.2003/3033 KHO:2003:84

Luonnonsuojelualue - Kansallispuisto - Poikkeukset
rauhoitussäännöksistä - Halli - Harmaaahylje - Metsästys -
Hylkeenpyynti - Elinkeinon harjoittaminen - Kalastus

Diaarinumero: 1503/3/02
Antopäivä: 01.12.2003
Taltio: 01.12.2003/3033

Kansallispuiston perustamisesta annetun lain mukaan kansallispuisto oli perustettu ulkosaariston ja meriluonnon suojelemiseksi sekä ympäristöntutkimusta ja luonnonharrastusta varten. Luonnonvaraisten selkärankaisten eläinten tappaminen, pyydystäminen tai hätyyttäminen oli kansallispuiston perustamisesta annetun asetuksen mukaan kielletty. Asetuksen mukaan kansallispuistossa sai kuitenkin sen perustamistarkoitusta vaarantamatta Metsähallituksen luvalla vähentää kasvi- tai eläinlajin yksilöiden lukumäärää, jos laji oli lisääntynyt liikaa tai käynyt muuten vahingolliseksi. Sanamuotonsa mukaisesti perustamisasetuksen mainittu säännös mahdollisti luvan antamisen vain, jos laji oli lisääntynyt liikaa tai käynyt muuten vahingolliseksi. Harmaaahylkeiden yleisesti kalastukselle aiheuttamat vahingot eivät sellaisenaan kansallispuiston perustamistarkoitusta huomioon ottaen olleet mainitussa säännöksessä tarkoitettu peruste, jonka nojalla lupa olisi voitu myöntää. Oikeudellisia edellytyksiä luvan myöntämiseksi ei näin ollen ollut.

Laki Perämeren kansallispuistosta (537/1991) 1 ja 3 § Asetus Perämeren kansallispuistosta (538/1991) 1 § 1 mom. 4 kohta ja 4 § 2 kohta Luonnonsuojelulaki (1096/1996) 76 § 2 mom.

Asian aikaisempi käsittely

A on pyytänyt lupaa harmaaahylkeiden metsästyksen Perämeren kansallispuistossa 1.9.2001 - 15.10.2001 ja 16.4.2002 - 31.7.2002. Hakemuksessaan *A* on lausunut muun muassa, että kansallispuiston vahvistunut hallikanta on lopettanut rysäpyynnin perinteisillä ulkopyyntipaikoilla. Ainoaksi ratkaisuksi kalastuksen jatkamiselle näyttää jäävän vahinkoja aiheuttavien hallien metsästäminen.

Metsähallitus on päätöksessään 2.10.2001 todennut, että kansallispuiston perustamisasetuksen (538/1991) 1 §:n 4 kohdan mukaan kaikenlainen eläinten tappaminen, pyydystäminen ja hätyyttäminen on kansallispuistossa kielletty. Poikkeuslupaa metsästystarkoituksessa tapahtuvaan eläinten tappamiseen ei voida antaa. Asetuksen 4 §:n 2 kohdan mukaan liikaa lisääntyneen tai muutoin vahingolliseksi käyneen eläinlajin yksilöiden vähentäminen on mahdollista Metsähallituksen luvalla. Asetus mahdollistaa Metsähallitukselle lupien antamisen sellaisissa tapauksissa, joissa tietyn eläinlajin yksilöiden määrä on lisääntynyt siinä määrin, että se vaarantaa suojelualueen perustamistarkoitusta eli vaikuttaa haitallisesti alueen luonnontilan säilymiseen. Lupia ei siten myönnetä tapauksissa, joissa eläinlajin yksilöiden vähentäminen voisi olla tarpeen tietyn elinkeinotoiminnan harjoittamisen vuoksi. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen selvitysten mukaan alueen hyljekanta ei ole kasvanut niin suureksi, että sillä olisi haitallisia vaikutuksia alueen luonnontilaan. Metsähallitus on hylännyt

A:n hakemuksen.

Asian käsittely hallinto-oikeudessa

A on valituksessaan Rovaniemen hallinto-oikeudelle muun ohella lausunut, että hän on perustanut lupahakemuksensa Perämeren kansallispuiston perustamisasetuksen (538/1991) 4 §:n 2 kohtaan, jonka mukaan Metsähallituksen luvalla voidaan vähentää kasvi- ja eläinlajin määriä, jos laji on lisääntynyt liikaa tai käynyt muuten vahingolliseksi. Metsähallitus tulkitsee puiston perustamisasetuksen mainitun kohdan koskevan vain eläinlajeja, joka on käynyt vahingolliseksi luonnolle tai toiselle eläinlajille. Metsähallituksen päätös on luonnonsuojelulain ja Perämeren kansallispuiston runkosuunnitelman vastainen. Päätös on myös vastoin Metsähallituksen omien luonnonsuojelualueiden hoidon periaatteita.

Luonnonsuojelulain (1096/1996) 2 §:n mukaan luonnonsuojelusuunnittelussa ja maiseman suojelussa on otettava huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset näkökohdat sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.

Kansallispuiston runkosuunnitelman mukaan puistossa on turvattava ammatti- ja virkistyskalastuksen jatkumismahdollisuudet.

Metsähallituksen luonnonsuojelualueiden hoidon periaatteita käsittelevän julkaisun mukaan luonnonsuojelualueiden tarkoituksena ei ole vaikeuttaa lähistön asukkaiden elämää. Tästä syystä paikalliselle väestölle on varsinkin Lapissa ja saaristossa varattu monia oikeuksia perinteisten luontaiselinkeinojen harjoittamiseen myös suojelualueilla.

Taloudelliset näkökohdat

Hylkeiden aiheuttamat taloudelliset vahingot ovat kasvaneet mittoihin, jotka ylittävät kalastajien kestävänsä. Metsästyslain (615/1993) 87 §:n mukaan valtio korvaa talousarvion puitteissa hylkeistä kalastukselle aiheutuvat vahingot. Korvauksia ei ole koskaan maksettu. Viimeisenä esteenä oli EU, joka hylkäsi maa- ja metsätalousministeriön esittämän korvausjärjestelyn.

Kalastusvälinevakuutuksesta korvataan pyydyksille aiheutuneet vahingot, mutta ei saalismenetyksiä. Tilanne on kestävätkön eikä keinoja vahinkojen estämiseen ole löydetty. Hylkeiden aiheuttamat ongelmat ovat myös Metsähallituksen tiedossa.

Koska korvauksia ei ole Suomessa koskaan maksettu, ei kokonaisvahingoista ole tilastoja. Viitteen vahinkojen laajuudesta antaa Ruotsin Viltskadecenterin tilasto hyljevahingoista vuodelta 1997. Merkittävin vahinkokeskittymä on Perämeren pohjoisosassa kansallispuiston tuntumassa. Pohjanmaan kalastusvälinevakuutusyhdistyksen korvauskehitys vuosilta 1991 - 2000 osoittaa kiistattomasti vahinkojen kasvun myös Suomen puoleisella Perämerellä.

Paikalliset erityispiirteet

Paikalliset erityispiirteet puiston osalta ovat yleisesti tiedossa ja niihin kuuluvat perinteiset kalastus- ja pyyntikulttuurin mukaiset rysä- ja verkkopyynti sekä hylkeenpyynti. Metsähallitus tunnustaa erityispiirteet, mikä käy ilmi puiston esittelyä koskevasta tekstistä.

Hylkeiden suojelutaso

Perämeren kansallispuiston yhteyteen perustettiin vuoden 2001 syyskuussa erityinen harmaahylkeiden suojelualue, jonka sisällä luvaton liikkuminen on ammattikalastusta ja viranomaistoimintaa lukuun ottamatta kielletty. Suojelujärjestöt pitivät suojelualueiden perustamista erityisen tärkeänä ja niiden vaikutusta suojelutasoon arvioidaan Metsähallituksen julkaisussa "Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisu sarja A No. 121" sivulla 22 seuraavasti:

Tärkeimmät hallien lepäilyluodot pyritään perustamaan suojelualueiksi. Myös luotoja ympäröivät vesialueet rauhoitetaan. Kaikki tärkeimmät luodot ja luotoryhmät ovat myös mukana Suomen Natura 2000 -verkostoehdotuksessa. Kun lepäilyluodot ympäristöineen on rauhoitettu, tulee tilanne tältä osin olemaan tyydyttävä hallin suojelun kannalta.

Harmaahylkeiden metsästys ja pyyntilupahallinto

Harmaahylje kuuluu pyyntilupahallinnon piiriin, kuten esimerkiksi hirvi, susi, ilves ja karhu. Pyyntilupahallinnon tarkoituksena on turvata kestävä käytön ja suotuisan suojelutason säilyminen riistavaroja hyödynnettäessä. Riistaviranomaisen tehtävä on rajoittaa metsästystä, jos kannan kehitys ei noudata kestävä käytön tasoa. Metsästysviranomaiset ovat toistaiseksi olleet pidättyviä hyljelupien myöntämisessä ja pyynti on kohdistettu merialueille, joilla hylkeet aiheuttavat vahinkoa. Nykyiset ekologiseen riskianalyysiin perustuvat pyyntilupamäärät noudattavat kestävä käytön tasoa eivätkä vaaranna hyljekantoja. Lapin riistanhoitopiirin mukaan lupia on anottu säännöllisesti moninkertainen määrä jaettavissa oleviin nähden.

A on vaatinut, että Metsähallituksen päätös kumotaan ja lupa hylkeiden metsästyksen myönnetään hakemuksen mukaisesti.

Metsähallitus on esittänyt valituksen johdosta hallinto-oikeudelle antamassaan lausunnossa muun ohella seuraavaa:

A on saanut 27.7.2001 Lapin riistanhoitopiiriltä pyyntiluvan neljän harmaahylkeen pyytämiseen Keminmaan, Simon ja Tornion alueella edellyttäen, että hänellä on siihen muutoin metsästyslain edellyttämä oikeus ja metsästys tapahtuu Lapin läänin puolella merialueilla, joilla hylkeet aiheuttavat vahinkoja.

A on hakenut Metsähallitukselta Perämeren kansallispuiston perustamisasetuksen (538/1991) 4 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla poikkeuslupaa saada metsästää harmaahylkeitä Perämeren kansallispuiston alueella. Metsähallituksen evättyä poikkeusluvan A perustelee valitustaan muun muassa sillä, että Perämeren kansallispuiston toisena perustamistarkoituksena on turvata kalastuselinkeino ja sivuammattikalastus alueella ja että hylkeenpyynti on osa tätä

pyyntikulttuuria ja että asiaa ratkaistaessa on otettava huomioon taloudelliset, alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.

Kansallispuiston perustamistarkoitus

A viittaa hallituksen esitykseen, Perämeren kansallispuiston hoito- ja käyttösuunnitelmaan (runkosuunnitelmaan) ja liitteenä olevaan asiantuntijan lausuntoon ja esittää, että kansallispuiston toisena perustamistarkoituksena on luonnonsuojelun ohella nimenomaan kalastuselinkeinon ja sivuammattikalastuksen turvaaminen alueella. Hallituksen esityksessä (HE 260/1990, kohta Yleisperustelut, 1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys) todetaan: "Kansallispuistossa on alueen luonnon suojelun lisäksi tarkoitus turvata erityisesti ammatti- ja virkistyskalastuksen harjoittamisen edellytykset." Asiantuntijan lausunnossa selostetaan, miten kyseiset maininnat kalastuksen harjoittamisesta tulivat lain perusteluihin sekä hoito- ja käyttösuunnitelmaan monivuotisen neuvotteluprosessin tuloksena ja miten tämä oli kynnyskysymys kansallispuiston perustamisen hyväksymiselle.

Väite on virheellinen. Kansallispuiston perustamistarkoituksena, jota voitaisiin turvata vähentämällä eläinlajin yksilöiden määrää, ei ole ollut kalastuksen turvaaminen. Kalastus on sen sijaan turvattu sallimalla se kansallispuiston alueella ja määrittelemällä lisäksi, että kalastukseen sovelletaan yleisiä vesialueita koskevia säännöksiä. Yleisillä vesialueilla ei maanhaltijana oleva Metsähallitus voi rajoittaa kalastusta samalla tavalla kuin valtion yksityisillä vesialueilla. Säännös koskee kaikkia valtion vesialueita Perämeren kansallispuistossa.

Mainitut käsitteet on selvästi määritelty Perämeren kansallispuistosta annetussa laissa (537/1991). Perämeren kansallispuiston perustamistarkoitus on määritelty lain 1 §:ssä, jonka mukaan tämä kansallispuisto on perustettu Perämeren ulkosaariston ja meriluonnon suojelemiseksi sekä ympäristöntutkimusta ja luonnonharrastusta varten.

Kalastuksesta säädetään lain 3 §:ssä. Sen mukaan kalastuslaissa säädetty oikeus kalastaa yleisellä vesialueella on voimassa kaikilla Perämeren kansallispuistoon kuuluvilla vesialueilla.

Metsästäminen

Hylkeenpyynti, vaikka sitä olisi harjoitettu kalastuksen yhteydessä ja se olisi ollut oleellisesti kalastuskulttuuriin liittyvää, ei ole yleisen terminologian mukaan kalastamista vaan metsästämistä. Jos hylkeenpyynti olisi haluttu turvata samalla tavalla kuin kalastus, olisi siitä täytynyt säätää erikseen suojelualueen perustamislaissa.

Metsästyks Perämeren kansallispuiston alueella on kielletty. Kansallispuistoa perustettaessa oli yhtenä lakiteknillisenä ennakkokysymyksenä, miten metsästyks voidaan kokonaan kieltää vapaan metsästysoikeuden alueella. Tämä ratkaistiin säätämällä Perämeren kansallispuiston perustamisasetuksen (538/1991) 1 §:n 1 momentin 4 kohdassa, että muun muassa eläinten tappaminen, pyydystäminen ja hätyyttäminen kansallispuistossa on kiellettyä. Mainittu

säännös on luonnonsuojelulain (1096/1996) siirtymäsäännöksen 76 §:n 2 momentin nojalla edelleen voimassa.

Vastaava säännös, jota sovelletaan luonnonsuojelulain voimaantulon jälkeen perustettaviin kansallispuistoihin, on nykyisin luonnonsuojelulaissa (1096/1996). Rauhoitusmääräyksistä säädetään 13 §:ssä. Hallituksen esityksen (HE 79/1996) 13 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että rauhoitussäännökset vastaavat aiempia rauhoitussäännöksiä.

Vahinkoeläinten poisto

Perämeren kansallispuistosta annetun asetuksen 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan liikaa lisääntyneen tai muutoin vahingolliseksi käyneen eläinlajin yksilöiden vähentäminen on mahdollista Metsähallituksen luvalla.

Kuten Metsähallitus on päätöksessään todennut, on päätöksen perustuttava sen seikan harkintaan, vaarantaako tietyn eläinlajin yksilöiden laatu tai määrä suojelualueen perustamistarkoitusta eli vaikuttaako se haitallisesti luonnontilan säilymiseen. Tällainen poistettava vahinkoeläin voisi olla esimerkiksi minkki, joka ei ole alkuperäinen Suomen luontoon kuuluva laji.

Hylje ei ole säännöksessä tarkoitettu vahinkoeläin. Kuten valituksestakin käy ilmi, on hylje ollut vuosisatoja alueelle luontaisesti kuuluva eläin, jota ei voida siten pitää vahingollisena suojelualueen perustamistarkoitusta ja luonnontilaa ajateltaessa. Hylkeen suojelua tällä alueella tukee myös se seikka, että aivan Perämeren kansallispuiston rajalle on perustettu hylkeidensuojelualue (Möylyn alue) valtioneuvoston hylkeidensuojelualueista annetulla asetuksella (736/2001). Möylyn hylkeidensuojelualue poikkeaa Perämeren kansallispuistosta siinä, että liikkumisrajoitukset tulevat olemaan siellä tiukemmat kuin kansallispuistossa.

Edellä mainittua suojelualueen perustamisasetuksessa olevaa säännöstä vastaava säännös on nykyisin luonnonsuojelulaissa (1096/1996). Luvanvaraisista poikkeuksista säädetään lain 15 §:ssä. Tämän mukaan alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen luvalla kansallispuistossa voidaan sen perustustarkoitusta vaarantamatta vähentää eläinlajin yksilöiden lukumäärää, jos laji on tullut liian runsaslukaiseksi tai käynyt muutoin vahingolliseksi. Hallituksen esityksen (HE 79/1996) 15 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että luvanvaraiset poikkeukset vastaavat aiempaa käytäntöä.

Taloudelliset, alueelliset ja paikalliset erityispiirteet

Taloudellisten, alueellisten ja paikallisten erityispiirteiden huomioonotto Metsähallituksen harkitessa poikkeuslupaa ei ole mahdollista siinä muodossa kuin A esittää. Luonnonsuojelulain 2 §:n säännös, jonka mukaan luonnonsuojelusuunnittelussa ja maiseman suojelussa on otettava huomioon muun muassa taloudelliset, alueelliset ja paikalliset erityispiirteet, ei tule sovellettavaksi tässä yhteydessä, vaan säännös on otettava huomioon esimerkiksi valtakunnallista suojelualueverkostoa suunniteltaessa. Luonnonsuojelusuunnittelun käsite on määritelty luonnonsuojelulain 2 luvussa. Lain 7 §:n

mukaan valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen turvaamiseksi voidaan laatia luonnonsuojeluohjelmia, joilla alueita varataan luonnonsuojelutarkoitukseen.

Metsähallitus ei siten voi ottaa huomioon esimerkiksi hylkeiden kalastajille aiheuttamia taloudellisia vahinkoja ja myöntää lupia tapauksissa, joissa eläinlajin yksilöiden vähentäminen voisi olla tarpeen tietyn elinkeinotoiminnan harjoittamisen vuoksi. Metsähallitus on esittänyt, että valitus hylätään aiheettomana.

A on vastannut Metsähallituksen lausunnon johdosta.

Rovaniemen hallinto-oikeuden ratkaisu

Perämeren kansallispuistosta annetun lain 1 §:n mukaan kansallispuisto on perustettu Perämeren ulkosaariston ja meriluonnon suojelemiseksi sekä ympäristöntutkimusta ja luonnonharrastusta varten.

Perämeren kansallispuistosta annetun asetuksen 1 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan Perämeren kansallispuistossa ei saa tappaa, pyydystää tai hätyyttää luonnonvaraisia selkärankaisia eläimiä. Asetuksen 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kansallispuistossa saa sen perustamistarkoituksen mukaisesti kalastaa.

Puheena olevan asetuksen 4 §:n 2 kohdan mukaan Metsähallituksen luvalla saa Perämeren kansallispuistossa sen perustamistarkoitusta vaarantamatta vähentää kasvi- tai eläinlajin yksilöiden lukumäärää, jos laji on lisääntynyt liikaa tai käynyt muuten vahingolliseksi.

Hallituksen esityksen (HE 260/1990) mukaan Perämeren kansallispuiston perustamisella on tarkoitus säilyttää Perämeren pohjoisimman alueen ulkosaaristoa. Kansallispuistossa on alueen luonnon suojelun lisäksi tarkoitus turvata erityisesti ammatti- ja virkistyskalastuksen harjoittamisen edellytykset. Perämeren kansallispuistosta annettavalla asetuksella on tarkoitus kieltää sellaiset toimet, jotka saattavat muuttaa alueen luonnontilaa tai vaikuttaa epäedullisesti sen kasvillisuuden tai eläimistön säilymiseen. Kiellettyä on siten muun muassa maa-ainesten ottaminen, rakennusten, teiden ja laitteiden rakentaminen, eläinten tappaminen, pyydystäminen ja hätyyttäminen sekä kasvien ja kasvinosien ottaminen tai vahingoittaminen. Hallituksen esityksen mukaan näistä määräyksistä on kuitenkin tarkoitus säätää melko lukuisia kansallispuiston hoitoon ja käyttöön liittyviä poikkeuksia.

A on hakenut lupaa harmaa-hylkeiden metsästyksen hylkeiden kalastuselinkeinolle aiheuttamien vahinkojen vähentämiseksi. Metsähallitus on hylännyt A:n hakemuksen, koska se on katsonut asetuksen mahdollistavan lupien antamisen sellaisissa tapauksissa, joissa tietyn eläinlajin yksilöiden määrä on lisääntynyt siinä määrin, että se vaarantaa suojelualueen perustamistarkoitusta eli vaikuttaa haitallisesti alueen luonnontilan säilymiseen. Metsähallituksen mukaan lupia ei voida myöntää tapauksissa, joissa yksilöiden vähentäminen voisi olla tarpeen tietyn elinkeinotoiminnan harjoittamisen vuoksi.

Puheena olevan asetuksen 4 §:n 2 kohdan mukaan Metsähallituksen luvalla voidaan vähentää

eläinlajin yksilöiden lukumäärää, jos laji on lisääntynyt liikaa tai käynyt muutoin vahingolliseksi. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että kansallispuiston perustamistarkoitusta ei vaaranneta. Lupaa ei siten voida myöntää, mikäli luvan mukaiset toimet muuttavat alueen luonnontilaa tai vaikuttavat epäedullisesti kasvillisuuden tai eläimistön säilymiseen. Puheena olevan säännöksen sanamuoto huomioon ottaen siinä ei ole asetettu luvan myöntämisen ehdoksi sitä, että vahingolliseksi käyneen eläinlajin olisi vaarannettava kansallispuiston perustamistarkoitusta eli alueen luonnontilaa. Myöskään puheena olevassa hallituksen esityksessä ei ole tätä edellytetty. Metsähallituksella on ollut asiasta toinen käsitys tältä osin.

Kun edellä lausutun lisäksi otetaan huomioon, mitä hallituksen esityksessä on lausuttu ammatti- ja virkistyskalastuksen harjoittamisen edellytysten turvaamisesta kansallispuistossa, Metsähallituksen ei olisi mainitsemallaan perusteella tullut hylätä A:n hakemusta. Tämän vuoksi hallinto-oikeus harkitsee oikeaksi kumota Metsähallituksen valituksenalaisen päätöksen ja palauttaa asian Metsähallitukselle uudelleen käsiteltäväksi. Sovellettuina oikeusohjeina hallinto-oikeus on viitannut päätöslauselmassa mainittuihin säännöksiin ja Perämeren kansallispuistosta annetun lain 6 §:ään.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Metsähallitus on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja että A velvoitetaan korvaamaan Metsähallituksen oikeudenkäyntikulut 500 eurolla laillisine korkoineen.

Metsähallitus on lausunut muun muassa, että luonnonsuojelulain 15 §:n 2 kohdan ja sitä vastaavan Perämeren kansallispuiston perustamisasetuksen 3 §:n sanamuodot poikkeavat hiukan toisistaan ja ovat epäselviä. Poikkeusluvan myöntämisen edellytyksiä määriteltäessä arviointia ei voida tehdä pelkästään säännöksen sanamuodosta lähtien, vaan on otettava huomioon suojelualueita perustettaessa noudatettavat periaatteet ja säännöksen tarkoitus.

Yhdistyneiden kansakuntien luetteloon hyväksyttävät kansallispuistot ovat Maailman luonnonsuojeluliiton tekemän luokituksen mukaan suojeltuja alueita, joiden hoidossa keskitytään ekosysteemien suojeluun ja virkistyskäytön turvaamiseen. Luonnonsuojelulain 11 §:n mukaan kansallispuistojen on oltava pinta-alaltaan vähintään 1 000 hehtaaria ja alueella on oltava merkitystä yleisenä luonnonnähtävyytenä tai muutoin luonnontuntemuksen lisäämisen tai yleisen luonnonharrastuksen kannalta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kansallispuiston perustamisesta, koska sillä saattaa olla laajoja taloudellisiakin vaikutuksia, päättäisi nykyiseen tapaan eduskunta lailla. Aiemman lainsäädännön mukaan rauhoitussäännökset annettiin aina erillisellä asetuksella. Kun asetukset olivat sisällöltään hyvin samankaltaisia, rauhoitussäännökset sisällytettiin uuteen luonnonsuojelulakiin, jottei samoista seikoista tarvitsisi säätää tapauksittain luonnonsuojelualueita perustettaessa. Lain asianomaiset säännökset vastaavat lähes täysin aiemmin asetuksilla annettuja rauhoitussäännöksiä.

Kansallispuistojen rauhoitussäännökset on lueteltu luonnonsuojelulain 13 §:ssä. Poikkeukset rauhoitussäännöksistä eli luonnonsuojelulain 13 §:n yleisistä kielloista ovat

luonnonsuojelulain 14 §:ssä. Luvanvaraiset poikkeukset rauhoitussäännöksistä ovat luonnonsuojelulain 15 §:ssä. Hallituksen esityksen mukaan viimeksi mainitussa pykälässä on lueteltu sellaiset yleiset poikkeukset kansallispuistojen rauhoitussäännöksistä, jotka edellyttävät aina alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen lupaa. Myös nämä poikkeukset vastaavat aiempaa käytäntöä.

Luonnonsuojelulain 14 §:n mukaan kansallispuistoissa saa onkia ja pilkkiä. Kalastaminen muutoinkin kuin onkimalla ja pilkkimällä on sallittua alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen luvalla edellyttäen, että se voi tapahtua perustamistarkoitusta vaarantamatta. Lisäksi luonnonsuojelulain 16 §:n mukaan voidaan säätää muitakin kuin 14 ja 15 §:ssä mainittuja poikkeuksia, jos ne eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta.

Perämeren kansallispuisto on suojelualue, jossa sallitaan sen perustamislain 3 §:n nojalla laajempi kalastaminen kuin pelkästään luonnonsuojelulain 13 ja 14 §:n nojalla olisi mahdollista. Kalastusoikeus perustuu poikkeussäännökseen. Hallinto-oikeuden päätöksessä on viitattu siihen, että Perämeren kansallispuistossa on ollut tarkoitus turvata kalastaminen. Kalastuksen turvaaminen ei ole kuitenkaan kansallispuiston perustamistarkoitus, vaan Perämeren kansallispuistossa kalastus on turvattu säätämällä erikseen, että se on sallittua. Vastaavasti on hylkeidensuojelualueista annetun valtioneuvoston asetuksen (736/2001) 5 §:ssä säädetty, että ammattikalastajien harjoittama troolikalastus, kalastus ohutlankaisilla verkoilla sekä sellaisilla rysillä ja loukoilla, joiden nielusta hylje ei pääse sisään, ja kalastukseen liittyvä liikkuminen on sallittu hylkeidensuojelualueilla muissa kuin 4 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa osissa suojelualueita. Viimeksi mainittu säännös koskee Perämeren kansallispuistoon rajoittuvaa Möylyn hylkeidensuojelualueita Kemian kaupungissa.

Perustamistarkoitus-käsitettä ei ole erikseen määritelty luonnonsuojelulaissa, mutta laissa viitataan siihen useissa kohdissa ja siitä säädetään nykyisin aina kunkin suojelualueen perustamislain tai valtioneuvoston asetuksen 1 §:ssä.

Hallinto-oikeus on katsonut, että laissa ei luvan myöntämisen ehdoksi ole asetettu, että vahingolliseksi käyneen eläinlajin olisi vaarannettava kansallispuiston perustamistarkoitusta eli alueen luonnontilaa. Metsähallitus voisi siten hallinto-oikeuden mukaan myöntää metsästyslupaa muistakin syistä, joka tässä tapauksessa olisi ammattikalastuksen turvaaminen.

Tulkinta ei ole luonnonsuojelualueita koskevien säännösten ja lain tarkoituksen mukainen. Kansallispuistojen suojelussa on pääsääntönä luonnonsuojelulaissa säädettyjen rauhoitussäännösten tai aiempien vastaavansisältöisten säännösten mukaisesti se, että luonnonsuojelun eläinten pyydystämisen ja tappamisen tai hätyyttämisen on kiellettyä kansallispuistossa. Asetuksella voidaan säätää tästä poikkeuksia. Näin on menetelty muun muassa Urho Kekkosen kansallispuistossa, jossa metsästys on sallittu paikallisille. Myös Perämeren kansallispuiston perustamislakia säädettäessä on metsästyoikeuteen jouduttu ottamaan erityisesti kantaa, koska alue sijaitsee niin sanotun vapaan metsästyoikeuden alueella. Voimassa olevassa Perämeren kansallispuiston perustamisasetuksessa on eläinten tappaminen, pyydystämisen ja hätyyttämisen kielletty. Metsähallituksen luvalla tapahtuva luvanvarainen poikkeaminen rauhoitussäännöksistä merkitsee siten poikkeamista edellä mainituista säännöksistä, joissa nimenomaisesti on otettu kielteinen kanta eläinten

metsästämiseen ja tappamiseen Perämeren kansallispuistossa. Mikään ei puolla tulkintaa, jonka mukaan poikkeuslupa voitaisiin myöntää muustakin kuin suojelullisista näkökohdista lähtien.

Perämeren kansallispuisto on perustettu Perämeren ulkosaariston ja meriluonnon suojelemiseksi sekä ympäristöntutkimusta ja luonnonharrastusta varten. Tässä tapauksessa on haettu lupaa sellaisen eläimen tappamiseksi, joka on perinteisesti kuulunut Perämeren kansallispuiston luontoon. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen selvitysten mukaan alueen hyljekanta ei ole kasvanut niin suureksi, että sillä olisi haitallisia vaikutuksia alueen luonnontilaan, vaikkakin se aiheuttaa kalastajille vahinkoa. Eläinten tappamista koskevan poikkeusluvan myöntämisedellytyksenä ja tämän lainkohdan perusteena on, että toimenpiteen on oltava kyseisen suojelualueen perustamistarkoituksen turvaamiselle tarpeellinen. Luvan myöntämisen edellytyksiä ei siten tässä tapauksessa ole ollut. Lisäksi on otettava huomioon, että säännös ei perusta kenellekään oikeutta luvan saamiseen, vaan sen myöntäminen on joka tapauksessa suojelualueen haltijalaitoksen harkinnassa. Tämän johdosta olisi hallinto-oikeuden tullut hylätä hakemus eikä palauttaa asiaa Metsähallituksen uudelleen käsittelyä varten.

Koska tulkintaerimielisyyttä ei ole aikaisemmin esiintynyt, on muiden suojelualueiden perustamissäädökset ja myös luonnonsuojelulain asianomainen säännös kirjoitettu tältä osin samalla tavalla.

A on antanut selityksen. Hän on vaatinut valituksen ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen hylkäämistä ja oikeudenkäyntikulujensa korvaamista 600 eurolla laillisine korkoineen. Toissijaisesti hän on vaatinut tutkimaan, onko vapaan metsästysoikeuden poistaminen tapahtunut hyvän hallintotavan mukaisesti ja laillisesti.

Perämeren kansallispuisto poikkeaa muista kansallispuistoistamme jo lähtökohdiltaan. Alueella ei ole niin kutsuttua koskematonta luontoa, vaan se on ollut alusta lähtien ihmisen toimien muokkaama. Kalastus ja metsästyks olivat alueen luonnonkäyttömuodoista varhaisimmat, laivaliikenne ruopattuine ja merkittyine väylineen edustaa vapaa-ajan veneilyn ohella alueen uudempaa käyttöä. Alueella on harjoitettu erittäin intensiivistä kalastusta sekä virkistys- että ammattikalastajien toimesta. Saaret ja luodot ovat täynnä merkkejä ihmisen läsnäolosta: kalakämppejä, rantaviivaan käsin ruopattuja ja rakennettuja mairinnoisupaikkoja, verkon- ja rysiä kuivauspaikkoja sekä muita kalastuselinkeinojen vaatimia rakenteita. Merellä on laivaliikenteen vaatimia väylämerkkejä ja kareilla väylämerkkien paikan tarkistukseen tarvittavia linjamerkkejä. Puiston saaret ovat vaikeapääsyisiä kivikkoisten ja matalien rantojensa vuoksi. Rantautuminen Selkäsarven suojausalueen ulkopuolella onnistuu vain pienveneellä. Nämä lähtökohdat tunnustettiin kansallispuiston perustamisvaiheessa ja näiden lähtökohdient pohjalta kansallispuiston perustamisasiakirjoihin kirjattiin useita poikkeuksia, tärkeimpänä niistä kalastuksen edellytysten turvaamisen periaate.

Metsähallituksen valituksessa kalastuksen turvaamista kansallispuiston alueella ei ole ymmärretty puiston luonnontilan sekä luonnon- ja kulttuuriympäristön suojelun kannalta, vaan asian on käsitetty liittyvän vain elinkeinotoiminnan turvaamiseen. Kalastuksen säilyminen alueella on ymmärrettävä laajasti. Kalastukseen liittyvistä luonto- ja kulttuuriympäristöjen suojelutavoitteista on erikseen mainittu säädöksissä ja

runkosuunnitelmassa. Perämeren kansallispuisto pitää sisällään lukuisia kalastustukikohtia, jotka ovat nyt autioitumassa. Niiden avoimet kentät ynnä muut luonteenomaiset kulttuuriympäristöt kasvavat umpeen. Kansallispuiston arvokkaimpien kalastusmiljöiden ympäristöjä yritetään keinotekoisesti ja epätoivoisesti pitää avoimina lampaiden laidunnuksella Sarven saarilla, kun ammattikalastajat ovat jättämässä tai jo jättäneet kalastustukikohtansa autioiksi harmaahylkeiden aiheuttamien kasvavien tuhojen vuoksi.

Ellei kalastus säily saarilla, eivät myöskään tästä toiminnasta riippuvaiset avoimet kulttuuri- ja luontoympäristöt elä siten kuin suojelualueella on tavoiteltu.

Perämeren kansallispuisto on poikkeus puistojen joukossa. Yhdessäkään muussa Lapin tai merellisessä puistossa ei paikallisten luonnonkäyttöoikeuksia metsästyksen osalta ole rajoitettu vastaavalla tavalla. Kaikissa muissa kysymyksessä oleville alueille perustetuissa puistoissa metsästysoikeus on turvattu joko perustamissäännöksin tai järjestyssäännön avulla. Perämeren kansallispuisto on poikkeuksellisen vahvasti suojeltu verrattuna kaikkiin muihin kansallispuistoihin.

A on tutkinut kaikkien 33 kansallispuiston saatavilla olevat asetukset ja järjestyssäännöt. Vain neljässä kansallispuistossa metsästäminen on kielletty ilman mitään poikkeuksia. Puistojen yhteenlaskettu pinta-ala on noin 8 079 neliökilometriä, josta täysin metsästykseltä kiellettyjä alueita on 232 neliökilometriä eli 2,87 prosenttia kokonaispinta-alasta. Perämerellä kaikista kieltoalueista sijaitsee 67,7 prosenttia. Perämeren kansallispuisto on kooltaan seitsemänneksi suurin ja kävijämäärältään, suhteutettuna pinta-alaan, kolmanneksi pienin heti Pohjois-Lapin suurpuistojen jälkeen. Näitä tuloksia vasten on vaikeaa ymmärtää Metsähallituksen jyrkän kielteistä asennetta metsästyksen harjoittamiseen Perämeren kansallispuistossa.

Metsähallitus vetoaa valituksessaan luonnonsuojelulain 15 §:ään ja vertailee sitä kansallispuiston perustamisasetukseen. Vertailu uuteen luonnonsuojelulakiin on tässä yhteydessä pätemätöntä ja taannehtivaa säädösten tulkintaa, sillä Perämeren kansallispuisto on perustettu edellisen luonnonsuojelulain voimassa ollessa, jolloin monet perustavaa laatua olevat määritelmät ja suojelutavoitteet olivat erilaisia. Vastaavalla tavalla monissa muissakin kansallispuistoissa on aikaisemmin mahdollistettu erilaisia toimintoja, joita nykyään ei ehkä mahdollistettaisi.

Metsähallituksen viittaus valituksessaan ulkomaisen vapaaehtoisjärjestön eli Maailman luonnonsuojeluliiton näkemyksiin ei ole pätevä. Järjestön luokituksen on useaan otteeseen todettu olevan ristiriidassa muun muassa paikalliselle väestölle kansallispuistoissa ja muilla suojelualueilla säädettyjen oikeuksien kanssa. Sen sijaan tuota luokitusta on käytetty Suomessa perusteluna Metsähallituksen halutessa kaventaa paikallisten asukkaiden oikeuksia puistojen alueilla. Perämeren kansallispuistoa ei ole edes perustettu mainitun luokituksen täyttävälle alueelle. Perämeren puiston alue saarineen on ollut ja on edelleen merkittävästi ihmistoiminnan piirissä eikä missään tapauksessa mainitun luokituksen mukaisesti luonnontilainen. Tammisaaren saariston ja Seitsemisen kansallispuistolle on myönnetty Euroopan neuvoston luonnonsuojelualuediplomi. Noissa puistoissa metsästyksellä on Metsähallituksen luvalla sallittua, joten metsästyksellä luonnonsuojelualueella ei sinänsä näytä olevan este kansainvälisen luonnonsuojelutunnustuksen saamiselle.

Vapaaehtoisjärjestön luokituksien käyttö ei noudata Rion sopimuksen yhtä peruslähtökohtaa eli sitä, että kaikilla valtioilla on suvereeni oikeus luonnonvarojensa käyttöön ja niiden käyttöoikeus tulee ratkaista kansallisen lainsäädännön perusteella. Toisen peruslähtökohdan mukaan Rion sopimuksen allekirjoittaneet tunnustavat monien perinteisen elämäntavan omaavien alkuperäis- ja paikallisyhteisöjen läheisen ja perinteisen riippuvuuden biologisista luonnonvaroista sekä sen, että on toivottavaa jakaa biologisen monimuotoisuuden suojelua ja sen osien kestäväää käyttöä koskevasta perinteisestä tietämyksestä, uudistuksesta ja käytännöstä saatu hyöty oikeudenmukaisesti.

Hallituksen esityksessä laiksi Perämeren kansallispuistosta mainitaan kalastuksen turvaaminen seuraavasti: "Kalastus ja yleisten vesialueiden käyttöoikeus turvattaisiin puiston rauhoitusmääräyksissä. Erityisesti on tarkoitus turvata ammattikalastajien edut alueella. Kansallispuiston perustaminen ei siten vaikuttaisi voimassa oleviin kalastusoikeuksiin eikä muutoinkaan yleisten vesialueiden käyttöoikeuksiin. Työpaikkoja ei menetetä puiston perustamisen takia." Metsähallituksen perustelut ja näkemys puiston perustamistarkoituksesta eivät tältä osin pidä yhtä hallituksen esityksen kanssa. Viittaaminen Möylyn hylkeidensuojelualueeseen ei liity asiaan. Metsästystä ei tulla harjoittamaan Möylyyn perustettavalla suojelualueella.

Metsähallituksen käsitys asiasta on ristiriidassa muiden puiston alueella sallittujen toimien kanssa, kuten esimerkiksi virkistys- ja ammattikalastajien kalastustukikohtien käytön ja ylläpidon salliminen. Metsähallitus on tietävästi ensimmäinen ja ainoa viranomaistaho, joka on järjestelmällisesti kiistänyt kalastuksen turvaamisen Perämeren kansallispuistossa. Esimerkiksi Metsähallitusta ympäristöasioissa hallinnoiva ympäristöministeriö on tiedotteessaan 15.3.1991 todennut alueen tärkeyden ammattikalastukselle ja ammattikalastuksen etujen säädöksin tapahtuvan turvaamisen.

Metsähallituksen näkemys, että tapaus olisi ennakkoluonteinen ja sovellettavissa suoraan muihin kansallispuistoihin, on yllättävä ja virheellinen. Perämeren kansallispuiston kaltaisia perusteluja muun muassa kalastuksen edellytysten turvaamisesta ei ole missään muualla kansallispuistojen säädöksissä. Näin ollen tähän asiaan liittyvää päätöstäkään ei voida soveltaa sellaisenaan muualla, sillä hallituksen esitys ja laki Perämeren kansallispuistosta ovat juuri näissä kysymyksissä ainutkertaisia.

Metsähallituksen väite, ettei tulkintaerimielisyyksiä ole ennen esiintynyt, on perätön. Sanamuodoltaan lähes identtinen oli vanhan luonnonsuojelulain (71/1923) vuonna 1991 muutettu 14 a §, jota soveltaessaan korkein hallinto-oikeus katsoi, että lupaviranomainen oli voinut myöntää luvan naakan tappamiseen sen herneviljelyksille aiheuttamien vahinkojen vuoksi. Tapauksen tunnusmerkistö soveltuu myös tämän tapauksen tulkintaan.

Metsähallitus lienee oikeassa siinä, ettei säännös perusta kenellekään oikeutta luvan saamiseen, vaan luvan myöntäminen on joka tapauksessa suojelun haltijalaitoksen harkinnassa. Suojelun haltijan on kuitenkin perusteltava päätöksensä ja päätöksen on perustuttava joko lakiin, asetuksiin tai vastaaviin normeihin. Tässä tapauksessa kielteinen lupapäätös perustuu virheelliseen laintulkintaan.

Kemissä 26.3.1987 järjestetyssä kuulemiskokouksessa ympäristöministeriön edustaja ilmoitti selvästi, ettei puiston alueelle tule mitään uusia liikkumisen tai virkistäytymisen rajoituksia. Lisäksi hän ilmoitti, ettei Perämeren kansallispuiston asetusluonnos poikkea pääosiltaan muista kansallispuistoista. Jos ministeriön edustajan tiedossa oli jo siinä vaiheessa aikeita tai suunnitelmia kieltää metsästys, hän ilmeisesti tahallaan ja tarkoitushakuisesti harhautti kuulijoitaan. Kun säännökset lopulta tulivat voimaan, yllätys oli täydellinen, kun metsästys puistossa kiellettiin ilman Lapin puistoille tavanomaisia poikkeuksia. Ministeriö ei pyytänyt Lapin riistanhoitopiiriltä tai miltään muultakaan metsästysorganisaation edustajalta lausuntoa. Asetusehdotusta ei myöskään tarkastettu oikeusministeriön toimesta.

Metsähallitus on antanut vastaselityksen. Ainoana kriteerinä luvan myöntämisessä on suojelualueen perustamistarkoituksen turvaaminen. Asetus mahdollistaa Metsähallitukselle luvan antamisen vain sellaisissa tapauksissa, joissa tietyn eläinlajin yksilöiden määrä on lisääntynyt siinä määrin, että se vaarantaa suojelualueen perustamistarkoitusta eli vaikuttaa haitallisesti alueen luonnontilan säilymiseen.

Luonnonsuojelulaille ei ole tarkoitus turvata elinkeinon tulevaisuutta vaan luonnon säilyminen. Suojelualueen varsinainen perustamistarkoitus on määritelty Perämeren kansallispuistosta annetun lain 1 §:ssä. Hallituksen esityksessä mainittu ammatti- ja virkistyskalastuksen harjoittamisen edellytysten turvaaminen ei ole varsinainen kansallispuiston perustamistarkoitus. Sillä tarkoitetaan kansallispuiston olemassaolon ammatti- ja virkistyskalastukselle aiheuttamien haittojen vähentämistä, joka on perustamissääädöksissä otettu huomioon sallimalla kalastaminen ja siihen liittyvien rakennusten pito Perämeren kansallispuistossa. Se, että Metsähallitus antaisi luvan ampua kansallispuistolle tyypillisiä eläimiä kalastuksen turvaamiseksi silloin, kun eläinten tappaminen on rauhoitussäännöksillä kielletty ja kun kyseiset eläimet eivät ole vahingollisia itse kansallispuistolle, on vastoin luonnonsuojelulain säännöksiä ja siinä omaksuttuja periaatteita.

Perämeren kansallispuisto ei poikkea A:n mainitsemalla tavalla varsinkaan muista merellisistä kansallispuistoista. Niissä kaikissa on näkyvissä ihmisen ja myös kalastuskulttuurin vaikutus. Myös useissa muissa kansallispuistoissa on ihmisen muokkaamaa ympäristöä, jota ylläpidetään perinneympäristönä.

Kalastusmenetelmät ja -tapa ovat muuttuneet siinä määrin, että vanhoja kalastustukikohtia, jos ne halutaan säilyttää, joudutaan erikseen ylläpitämään siitä riippumatta, onko alueella hylkeitä vai ei.

Kaikkiaan 33 kansallispuistosta yhdeksässä on säädetty poikkeuksia metsästyskieltoon. Niissä metsästys-oikeus on rajoitettu paikallisten oikeudeksi. Perämeren kansallispuisto on vahvasti suojeltu, mutta se ei ole poikkeus kansallispuistojen joukossa.

Kansainvälinen luonnonsuojeluliitto on kansainvälinen, aiemmin YK:n alainen järjestö, jossa Suomen valtio on jäsenenä ja jonka kansallispuistoluokitus on otettu huomioon myös luonnonsuojelulakia säädettäessä. Useimmat puistot on perustettu vanhan luonnonsuojelulain aikana, mutta periaatteet eivät nyt kyseessä olevilta osin ole muuttuneet.

Mainittu kansallispuistoluokitus ei sinällään estä metsästystä. Olennaista on, mitä metsästyksestä säädetään asianomaisen suojelualueen perustamissääöksissä. Perämeren kansallispuistosta annetun lain ja asetuksen mukaan metsästys ei ole sallittua Perämeren kansallispuistossa. Hallituksen esityksessä mainitaan vielä erikseen: "Rauhoitusmääräysten voimaantulon myötä sitä vastoin poistuisi viimeinen ns. vapaan metsästysoikeuden alue Kemin ja Tornion kaupunkien alueelta."

Metsähallituksen väite tapauksen ennakkoluonteisuudesta perustuu siihen, ettei Metsähallituksen tiedossa ole suojelualueiden hoitajana tällaisia tapauksia. Luonnonsuojelulain (71/1923) 14 a § koski rauhoitettujen eläinten tappamista muualla kuin suojelualueella. Vastaavan luvan antaa nykyisin alueellinen ympäristökeskus luonnonsuojelulain (1096/1996) 48 §:n 2 momentin perusteella. Jos laji esiintyisi kansallispuistossa, tarvittaisiin lisäksi Metsähallituksen lupa. Metsähallituksen tehtävänä olisi harkita, kuten tässäkin tapauksessa, onko eläinten tappaminen välttämätöntä itse kansallispuiston kannalta.

Metsästyslaki on yleislaki, jota sovelletaan kansallispuistoihin, jollei luonnonsuojelulaissa tai kansallispuiston perustamissääöksissä muuta säädetä. Metsästyslain 9 §:n mukaan oikeudesta metsästää luonnonsuojelulain mukaisilla suojelualueilla on lisäksi voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai määrätään. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kansallispuiston metsästyskieltoa koskevilla säännöksillä voidaan kokonaan poistaa metsästyslain 8 §:n mukainen kuntalaisen oikeus metsästää valtion alueella ja metsästyslain 7 §:n mukainen yleisiä vesialueita koskeva metsästysoikeus, joka kaikilla Suomessa pysyvästi asuvilla muutoin olisi. Ensiksi mainittu koskee Perämeren kansallispuistoa ja viimeksi mainittu Saaristomerен kansallispuistoa. Metsähallitus voi kuitenkin antaa yhteistoiminta-alueen kylissä asuville luvan metsästää puiston alueella.

Ympäristöministeriö on antanut lausunnon. Ministeriö on todennut muun muassa, että Perämeren kansallispuistosta annetun asetuksen 2 - 4 §:n poikkeussäännökset eivät koske metsästyslain mukaista metsästystä, vaan niiden tarkoitusperät ovat lähtökohtaisesti aivan toiset. Mikäli luonnonsuojelualueella metsästys tai siihen rajoitetusti liittyvä toiminta sallitaan, on tästä aina asiaa koskeva nimenomainen poikkeussäännös alueen rauhoitusmääräyksissä. Esimerkiksi vanhan luonnonsuojelulain voimassaolon aikana perustetusta Urho Kekkosen kansallispuistosta annetun asetuksen (229/1983) 2 §:n 1 momentin 10 kohdassa on nimenomaisesti säädetty, että paikalliset asukkaat saavat metsästää kansallispuistossa. Torrnsuon kansallispuistosta annetun asetuksen (170/1990) 3 §:n 4 kohdan mukaan kansallispuiston alueella voidaan Metsähallituksen luvalla ajaa hirveä sitä metsästettäessä. Molempiin asetuksiin sisältyvät myös maininnat mahdollisuudesta viranomaisen luvalla vähentää liiallisen lisääntymisen vuoksi vahingollisen eläinlajin yksilöitä alueella. Kyse ei siten valituksen tarkoittamassa tilanteessa voi olla eläinten metsästyksestä, johon Metsähallitukselta oli harmaahylkeitä koskien haettu lupaa.

Uuden luonnonsuojelulain (1096/1996) mukaan kansallispuistojen yksityiskohtaisia rauhoitusmääräyksiä ei pääsääntöisesti enää anneta erillisellä asetuksella, vaan kiellot ja poikkeukset niistä ovat suoraan laissa. Luonnonsuojelulain 13 §:n 1 momentin 5 kohdassa on yleinen kiello tappa eläimiä kansallispuistoissa. Lain 15 §:n 2 kohdan mukaan kansallispuistossa voidaan alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen luvalla kuitenkin vähentää eläinlajin yksilöiden lukumäärää, jos laji on tullut liian runsaslukaiseksi

tai käynyt muutoin vahingolliseksi. Laissa ei sitä vastoin ole yleistä eikä luvanvaraistakaan poikkeussäännöstä, joka sallisi metsästyksen kansallispuistoissa. Lain 16 § mahdollistaa kuitenkin sen, että aluekohtaisesti voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää muitakin kuin 14 ja 15 §:ssä lueteltuja poikkeuksia puiston rauhoitussäännöksistä. Lainkohdan mukaan tällaiset erikseen säädettävät poikkeukset voivat koskea muun muassa oikeutta metsästä.

Uusi luonnonsuojelulaki vastaa kansallispuistojen rauhoitusmääräysten osalta hyvin pitkälle aiempaa lainsäädäntöä. Sekä aiemman että voimassa olevan lainsäädännön mukaan eläinten tappaminen kansallispuistoissa, mukaan lukien metsästys, on lähtökohtaisesti aina kielletty. Mikäli kiellosta poiketaan, on siitä aina säädettävä erikseen.

Perämeren kansallispuistosta annetun asetuksen 4 §:n 2 kohdan poikkeussäännöksen tarkoitus ei missään tapauksessa ole ollut tätä kautta avata Perämeren kansallispuistoa metsästykselle. Poikkeuksen säätämällä on lähdetty siitä, että Metsähallitus itse harkitsisi sen seikan, milloin tietty laji on lisääntynyt liikaa tai käynyt muutoin vahingolliseksi. Vahingollisuuden harkinta tapahtuisi aina suojelualueen luonnonsuojelutavoitteiden ja puiston eliöyhteisöjen ekologisen tasapainon säilyttämisen kannalta. Metsähallitus voi tällaisissa tilanteissa antaa ulkopuoliselle taholle luvan suorittaa tilanteen edellyttämät käytännön toimet. Harkinnassa ei tule ottaa huomioon sitä, aiheuttaako tietty laji mahdollisesti haittaa jollekin muulle, puistossa sinänsä sallitulle toiminnalle. Harkinnan tulee tapahtua suppeista lähtökohdista. Rovaniemen hallinto-oikeuden perustelut asian palauttamisesta Metsähallitukselle uudelleen käsiteltäväksi ovat lähtökohtaisesti väärät.

Perämeren kansallispuiston niin kuin muidenkin kansallispuistojen tarkoituksena on puiston alueella olevien lajien ja luontotyyppien säilyttäminen mahdollisimman luonnonvaraisina. Tämä ilmenee sekä vanhan että uuden luonnonsuojelulain aikana perustettujen kansallispuistojen perustamistarkoituksista ja rauhoitukseen liittyvistä yksityiskohtaisista kielloista. Kielloista on tosin säädetty sekä yleisiä että aluekohtaisia poikkeuksia. Poikkeussäännöksiä on kuitenkin tulkittava suppeasti. Kun Perämeren kansallispuistossa on sallittu kalastaminen, ei tätä poikkeusta voida tulkita niin laajalti, että se oikeuttaisi kalastuselinkeinon turvaamiseksi tappamaan hylkeitä puiston alueella. Kun metsästys on alueella kokonaan kielletty, ei siihen ole mahdollista myöntää poikkeustakaan. Alueella liikaa lisääntyneen tai muuten vahingolliseksi käyneen eläinlajin yksilöiden vähentämisessä ei ole kysymys metsästyksestä eikä tähän poikkeukseen vedoten ole mahdollista myöntää lupia metsästykseseen.

A on antanut selityksen, jossa hän on todennut muun muassa, että hänen riistanhoitopiirille tekemänsä lupahakemuksen liitteenä oli pyyntialueen kartta, josta Perämeren kansallispuisto oli rajattu pois.

Metsähallitus on antanut vastaselityksen, jossa Metsähallitus on todennut muun muassa, että korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätös vuodelta 1995 koski rauhoitetun eläimen tappamista viljelysalueella, ei suojelualueella.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. A:n selityksessä esitettyä vaatimusta sen selvittämisestä, onko vapaan metsästysoikeuden poistaminen tapahtunut hyvän hallintotavan mukaisesti ja laillisesti, ei tutkita.

2. Metsähallituksen valitus hyväksytään. Rovaniemen hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja Metsähallituksen 2.10.2001 antaman päätöksen lopputulos saatetaan voimaan.

3. Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat vaatimukset hylätään.

Perustelut:

1. Asiassa ei tältä osin ole kysymys hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua hallintopäätöksestä, josta voidaan valittaa. Tämän vuoksi A:n vaatimus on jätettävä tutkimatta.

2. Perämeren kansallispuisto on perustettu vuoden 1923 luonnonsuojelulain (71/1923) 1 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla lailla Perämeren kansallispuistosta (537/1991; jäljempänä perustamislaki). Sanotun lain 1 §:n mukaan kansallispuisto on perustettu Perämeren ulkosaariston ja meriluonnon suojelemiseksi sekä ympäristöntutkimusta ja luonnonharrastusta varten. Perämeren kansallispuistosta annetun asetuksen (538/1991; jäljempänä perustamisasetus) 1 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan Perämeren kansallispuistossa ei saa tappaa, pyydystää tai hätyyttää luonnonvaraisia selkärankaista eläimiä. Perustamisasetuksen 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kansallispuistossa saa sen perustamistarkoituksen mukaisesti kalastaa. Perustamisasetuksen 4 §:n 2 kohdan mukaan Metsähallituksen luvalla saa kansallispuistossa sen perustamistarkoitusta vaarantamatta vähentää kasvi- tai eläinlajin yksilöiden lukumäärää, jos laji on lisääntynyt liikaa tai käynyt muuten vahingolliseksi. Voimassa olevan luonnonsuojelulain (1096/1996) 76 §:n 2 momentin mukaan ennen tämän lain voimaantuloa perustettujen luonnonsuojelualueiden perustamissäädökset ja -päätökset ovat jääneet voimaan. Myös niiden nojalla annetut rauhoitussäännökset ja -määräykset ovat jääneet voimaan, sikäli kuin niitä ei erikseen muuteta tai kumota.

A on pyytänyt lupaa harmaaahylkeen eli hallin metsästyksen Perämeren kansallispuistossa. Hakemustaan A on perustellut hylkeiden kalastukselle aiheuttamilla vahingoilla.

Pääsääntö, joka vuoden 1923 luonnonsuojelulain 2 §:n 1 momentin ja perustamisasetuksen 1 §:n 1 momentin lisäksi ilmenee muun muassa voimassa olevan luonnonsuojelulain 13 §:n 1 momentista, on, että luonnonvaraisten selkärankaisten eläinten tappaminen, pyydystäminen tai hätyyttäminen on luonnonsuojelualueella kielletty. Perustamislain 3 §:n nojalla on kuitenkin kaikilla Perämeren kansallispuistoon kuuluvilla vesialueilla voimassa kalastuslaissa (286/1982) säädetty oikeus kalastaa yleisellä vesialueella. Perustamisasetuksen 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kansallispuistossa saa sen perustamistarkoituksen mukaisesti kalastaa. Perustamislain 3 §:n ja perustamisasetuksen 2 §:n 1 momentin 3 kohdan säännöksillä on turvattu ammatti- ja virkistyskalastuksen harjoittamisen edellytykset kansallispuistossa. Kalastuksen turvaaminen ei kuitenkaan ole kansallispuiston perustamistarkoitus.

Perustamisasetuksen 4 §:n 2 kohdan mukaan Perämeren kansallispuistossa saa sen perustamistarkoitusta vaarantamatta Metsähallituksen luvalla vähentää kasvi- tai eläinlajin yksilöiden lukumäärää, jos laji on lisääntynyt liikaa tai käynyt muuten vahingolliseksi. Mainituksi tarkoitukseksi, jota ei siis saa vaarantaa, on perustamislain 1 §:ssä säädetty Perämeren ulkosaariston ja meriluonnon suojeleminen sekä ympäristöntutkimus ja luonnonharrastus. Sanamuotonsa mukaisesti perustamisasetuksen 4 §:n 2 kohta mahdollistaa luvan antamisen vain, jos laji on lisääntynyt liikaa tai käynyt muuten vahingolliseksi. Harmaaahylkeiden yleisesti kalastukselle aiheuttamat vahingot eivät sellaisenaan kansallispuiston perustamistarkoitusta huomioon ottaen ole mainitussa säännöksessä tarkoitettu peruste, jonka nojalla lupa voitaisiin myöntää. Oikeudellisia edellytyksiä luvan myöntämiseen ei näin ollen ole ollut, minkä vuoksi Metsähallituksen on tullut hylätä A:n hakemus luvan saamiseksi harmaaahylkeiden metsästyksen Perämeren kansallispuistossa.

Tämän vuoksi Rovaniemen hallinto-oikeuden päätös on kumottava ja Metsähallituksen päätöksen lopputulos saatettava voimaan.

3. A ei ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon hallintolainkäyttölain 74 §:n 3 momentti A:ta ei velvoiteta korvaamaan Metsähallituksen oikeudenkäyntikuluja.

Asian lopputulokseen nähden ei ole kohtuutonta, että A saa pitää oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Asian ovat ratkaisseet hallintoneuvokset Esa Aalto, Lauri Tarasti, Pekka Vihervuori, Marjatta Kaján ja Irma Telivuo. Asian esittelijä Petri Leinonen.