

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI METSÄSTYSLAISSA SÄÄDETYISTÄ POIKKEUSLUVISTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN 3 JA 8 §:N MUUTTAMISESTA**1 Asetuksen tausta**

Eduskunta hyväksyi 16.12.2025 lain metsästyslain muuttamisesta (HE 173/2025 vp; EV 176/2025 vp). Maa- ja metsätalousvaliokunta muutti suden metsästystä koskevaa hallituksen esitystä siten, että suden lisäksi myös alueellisiin kiintiöihin perustuva karhun ja ilveksen rauhoituksesta poikkeaminen on nyt mahdollista metsästyslain nojalla koko maassa. Aiemmin karhun rauhoituksesta poikkeaminen vain poronhoitoalueella oli mahdollista alueellisten kiintiöiden nojalla. Eduskunta hyväksyi muutoksen ja antoi samalla lausuman, jonka mukaan maa- ja metsätalousministeriön tulee valmistella asetukset, joilla mahdollistetaan karhun ja ilveksen rauhoituksesta poikkeaminen alueellisilla kiintiöillä.

Kyse ei olisi poikkeusluvalla sallittavasta rauhoituksesta poikkeamisesta, vaan rauhoituksesta poikettaisiin suoraan ministeriön asetuksella niillä kiintiöalueilla, joista asetuksella säädetään.

Karhun rauhoituksesta poikkeaminen poronhoitoalueen ulkopuolella on ollut käytännössä estyneenä poronhoitoalueen ulkopuolella poikkeusluvista tehtyjen valitusten ja niistä seuranneiden täytäntöönpanokieltojen takia.

Syksyllä 2025 koko maan karhukanta oli 2181–2790 (90 % todennäköisyysväli) yksilöä. Karhukanta on kasvanut noin 16 % syksyn 2024 ja syksyn 2025 välisenä aikana. Kahdenkymmenen edellisen vuoden aikana karhukannan vuotuinen keskimääräinen kasvu on ollut 5 %, joten nyt havaittu karhukannan runsastuminen on erityisen merkittävää. Kannan kasvu poronhoitoalueen ulkopuolella on ollut aiempaa nopeampaa viimeisen kahden vuoden aikana siksi, että karhun kannanhoidollista metsästystä ei ole ollut. Lisäksi erityisesti itäisessä Suomessa kannankehitykseen vaikuttaa myös tulomuutto Venäjältä, mistä etenkin nuoria uroksia vaeltaa Suomen puolelle.

Syksyllä ennen metsästyskauden 2026 alkua karhuja ennustetaan olevan 2201–2962 (90 % todennäköisyysväli). Todennäköisin lukumäärä on 2536 karhua. On arvioitu, että karhukanta kaksinkertaistuu poronhoitoalueen ulkopuolella vuoteen 2030 mennessä, jos karhukantaan ei kohdistu metsästysverotusta lainkaan. Karhukannan kasvusta on jo havaittu merkittäviä haasteita, joka on erityisesti työllistänyt poliisia. Mikäli karhukanta jatkaa tämänkaltaista kasvua, tulee runsastuvasta karhukannasta aiheutumaan yhä kertautuvia haasteita, joita kuvataan myöhemmin tässä muistiossa.

2 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Asetusehdotuksen tavoitteena on luoda vakaa perusta karhukannan kasvusta ja paikallisista tihentymistä aiheutuvien sosioekonomisten haittojen hallintaan mahdollistamalla alueellisiin kiintiöihin perustuva karhun rauhoituksesta poikkeaminen myös poronhoitoalueen ulkopuolisessa Suomessa. Kannanhoidollinen metsästys voi toteutua kannanhoidollisten poikkeuslupien kautta tai kiintiömetsästyksenä. Tässä muistiossa tästä käytetään jatkossa termiä alueellinen kiintiömetsästys.

Metsästys sinänsä ei ole tavoite tai päämäärä, vaan keino karhukannasta aiheutuvien haasteiden hallintaan. Karhukannan hoitosuunnitelman mukaan kannanhoidollisella karhunmetsästyksellä pyritään ylläpitämään karhukannassa karhujen ihmisarkuutta, säilyttämään karhujen tiheys sillä tasolla, että haitat ja vahingot ihmistoiminnoille, tuotantoeläimille ja luonnonvaraiselle riistalle pysyvät sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti hyväksyttävänä. Viime vuosina karhun metsästys on estynyt systemaattisista valituksista ja säännönmukaisista täytäntöönpanokielloista johtuen. Tämä on johtanut karhukannan merkittävään kasvuun ja karhukannasta aiheutuvien ongelmien lisääntymiseen.

Oikeuskansleri on vastauksessaan 1277/1/03 todennut, että turvallisuuden ylläpitäminen on julkisen vallan ensisijainen tavoite. Vastauksessaan oikeuskansleri painotti sitä, että erityisesti perusoikeutena ja ihmisoikeutena taatun turvallisuuden ylläpitäminen on julkisen vallan ensisijainen tavoite. Julkisen vallan on varauduttava toimiin ja käytettävä niitä siten, että turvattomuutta aiheuttavat eläimet saadaan torjutuiksi ja vakavimmissa tapauksissa hävitetyiksi. Arviointi on osaltaan perustettava kuitenkin luontodirektiivin 16 artiklan poikkeamisperusteisiin. Käsityksenään oikeuskansleri on todennut, että poikkeamisperusteet antavat mahdollisuudet sellaiseen lainsäädäntöön, jonka nojalla turvallisuuden säilyttämiseksi tarpeelliset toimenpiteet ihmistä ja omaisuutta uhkaavien petoeläinten torjumiseksi voidaan käytännössä toteuttaa (1277/1/03).

Asetuksella ei luoda yleistä oikeutta karhun metsästämiseen, vaan määrällisesti ja alueellisesti rajattu poikkeusjärjestelmä, jonka tarkoituksena on ehkäistä karhukannan kasvusta aiheutuvia konkreettisia turvallisuus-, vahinko- ja konfliktiriskejä.

Ministeriön asetuksella määritettäisiin vuosittain alueet, joissa rauhoituksesta poikkeaminen sallittaisiin sekä näille aluekohtaiset kiintiöt. Kiintiömetsästyksessä olisi noudatettava maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa säädettyä alueellista kiintiötä, mutta muutoin metsästys ei edellyttäisi erillistä poikkeuslupaa niillä alueilla, joilla metsästys ministeriön asetuksella sallittaisiin. Muualla kuin ministeriön asetuksessa säädettyillä alueilla karhun rauhoituksesta voisi poiketa vain vahinko- ja turvallisuusperusteisilla poikkeusluvilla tai poliisin määräyksin. Ministeriön on asetusta valmistellessa varmistettava, että mahdollisia kannanhoidollisia poikkeuslupia karhun rauhoituksesta poikkeamiseen ei ole käytössä samalla alueella samaan aikaan, kun alueellinen kiintiömetsästys tietyillä kiintiöalueilla sallitaan.

Eduskunnan lausuman takia ministeriö on valmistellut säädösmuutosta, jonka tavoitteena on toteuttaa kansallinen lainsäädäntö tavalla, joka ottaa huomioon luontodirektiivin 16 artiklasta ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraavat reunaehdot.

Metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 ja 8 §:iä muutettaisiin siten, että karhun rauhoituksesta poikkeaminen alueellisilla kiintiöillä mahdollistettaisiin koko Suomessa. Näin saatu saalis jää metsästäjän haltuun.

3 Nykytila ja sen arviointi

Karhu on luontodirektiivin yhteisön tärkeänä pitämä laji (liite IV). Direktiivin 1 g artiklan mukaan yhteisön tärkeinä pitämällä lajeilla tarkoitetaan lajeja, jotka ovat uhanalaisia, vaarassa, harvinaisia tai paikallisia. Vaikka karhukanta Suomessa ei enää täytä mitään näistä määreistä, on laji edelleen direktiivin liitteen IV mukaisesti tiukasti suojeltu laji. Direktiivin 19 artiklan nojalla liitteitä tulisi mukauttaa tarpeen niin vaatiessa komission aloitteesta, mutta näin ei ole kuitenkaan tehty, vaikka karhukanta Suomessa on vahvistunut Suomen EU-jäsenyyden aikana vuosituhannen vaihteen noin 800 yksilöstä (Heikkinen ym. 2017) noin 2181–2790 yksilöön vuonna 2025 (Mäntyniemi ym. 2025).

Luontodirektiivin artikla 12 edellyttää, että Suomen on otettava käyttöön tiukka suojelujärjestelmä ja kiellettävä kaikki liitteen IV yksilöiden pyydystäminen tai tappaminen. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa kuitenkin sallitaan jäsenvaltioiden poikkeavan tiukan suojelujärjestelmän asettamista velvoitteista edellyttäen, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole tietyn päämäärän saavuttamiseksi ja ettei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelutason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella.

Suomi on pannut täytäntöön luontodirektiivin 16 artiklan poikkeussäätelyn metsästyslailla. 1.3.2011 lukien sääntely on ollut metsästyslain 41 ja 41 a §:ssä. Poikkeuslupa karhun metsästämiseksi voidaan myöntää niin sanottuna vahinkoperusteisena poikkeuslupana. Poikkeamisella pyritään esimerkiksi estämään merkittäviä vahinkoja tai turvaamaan ihmisten turvallisuutta. Poikkeaminen ei saa kuitenkaan heikentää lajin suotuisaa suojelutasoa tai sen saavuttamista ja poikkeaminen on mahdollista vain, jos ei ole muuta tyydyttävää keinoa ratkaista karhun aiheuttamaa ongelmaa.

Tämän lisäksi karhuja on voinut metsästää myös silloin, kun ne eivät ole aiheuttaneet välitöntä vahinkoa tai uhkaa. Tällaiset kannanhoidollisella perusteella myönnettävät poikkeusluvut ovat olleet tarpeen kannan säätelyä ja eläinten arkuuden säilyttämiseksi. Kannanhoidollisista poikkeusluvista säädetään metsästyslain 41 a §:n 3 momentissa, jossa todetaan, että karhua koskeva poikkeuslupa voidaan myöntää myös tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden pyydystämiseksi tai tappamiseksi. Myös näiden poikkeuslupien kohdalla on pitänyt varmistua siitä, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole tietyn päämäärän saavuttamiseksi ja ettei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelutason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella.

Tilanne on olennaisella tavalla muuttunut aiemmasta Korkeimman hallinto-oikeuden syksyllä 2023 tekemien ennakkopäätösten takia. Korkein hallinto-oikeus ei ole hyväksynyt karhun metsästystä koskeneissa ratkaisuissaan (KHO 99:2023 ja KHO 100:2023) Suomen riistakeskuksen käyttämiä päämääriä. KHO on todennut, että adaptiivinen kannan hallinta, metsästyskulttuurin ylläpitäminen, aluetaloudelliset

hyödyt, kannanhoidollinen metsästys itsessään eikä lajin yksilöiden määrän vähentäminen ole direktiivin kannalta hyväksyttäviä päämääriä. KHO on katsonut myös, ettei pelkkä asetuksen tai kansallisen hoitosuunnitelman yleisten tavoitteiden toteuttaminen ole sellaisenaan riittävä peruste poikkeusluvan myöntämiselle. Poikkeusluvasta tulee ilmetä selvästi ja täsmällisesti se luontodirektiivin mukainen hyväksyttävä päämäärä, johon kannanhoidollisella metsästyksellä kyseisellä alueella pyritään, sekä se, miten metsästyksellä saavutettaisiin tämä päämäärä.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) antoi 1.6.2026 päätöksen, jossa se arvioi karhun kannanhoidolliseen metsästykseseen myönnetyn poikkeusluvan lainmukaisuutta. KHO vahvisti, että metsästysvuodelle 2025 myönnetty poikkeuslupa ei ollut lainvastainen. Ratkaisun mukaan hallinto-oikeuden ei olisi pitänyt esittämillään perusteilla kumota Suomen riistakeskuksen antamaa päätöstä.

KHO:n päätös oli ennakkopäätös. Ennakkopäätöksiä julkaistaan ne päätökset, joilla on merkitystä lain soveltamiselle muissa samanlaisissa tapauksissa tai joilla on muutoin yleistä merkitystä. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan ratkaisu luo nyt selkeän väylän karhun kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistamiseksi.

KHO:n ratkaisu vahvistaa, että karhun kannanhoidollinen metsästys voidaan toteuttaa oikeudellisesti kestävästi poikkeuslupajärjestelmän mukaisesti. Ratkaisevaa on, että toiminta perustuu konkreettisesti osoitettuun alueelliseen ongelmaan, kuten ihmisille koituvaan turvallisuusriskiin, sekä huolelliseen vaikutusten arviointiin.

Poronhoitoalueen alueellisesta kiintiöstä säädetään metsästyslain 41 a §:n 4 momentissa. Valtioneuvoston asetuksessa metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista (452/2013) on säädetty karhun kiintiömetsästyksestä poronhoitoalueella. Poronhoitoalueella karhun metsästys tai tarkemmin suojelusta poikkeaminen sallitaan suoraan vuosittain annettavalla maa- ja metsätalousministeriön asetuksella, jossa vahvistetaan alueelliset kiintiöt itäiselle ja läntiselle poronhoitoalueelle.

Edellä kuvatun tilanteen takia, karhua ei ole metsästetty muualla kuin poronhoitoalueella viimeiseen kolmeen vuoteen. Tällä on jo nähtävissä vaikutuksia karhukantaan. Suomen karhukannan yksilömäärä on niin suuri, ettei pelkästään vahinkoa tai turvallisuusuhkaa aiheuttavien yksilöiden poistamisella voida hallita riittävän tehokkaasti kasvavan karhukannan aiheuttamia sosiaalisia, taloudellisia tai ekologisia ongelmia. Tästä syystä karhukantaa on säädeltävä luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla ns. kannanhoidollisella metsästyksellä.

Karhun kannanhoidollisella metsästyksellä on pyritty muun muassa karhun ihmisarkuuden ylläpitoon. Karhukannan ihmisarkuuden ylläpitäminen perustui siihen ennen KHO:n vuoden 2023 ennakkopäätöksiä, että osaa kannasta metsästettiin säännöllisesti vuosittain. Karhunmetsästys vaikutti välillisesti yhtenäisellä levinneisyysalueella, jolla oli myös alueellisia tihentymiä, useampaan yksilöön, vaikeivat kaikki karhuyksilöt suoraan olisikaan olleet metsästyksen kohteena tai päätyneet saaliiksi.

Karhu väistää ihmistä yleensä niin, ettei tule huomatuksi. Karhut liikkuvat pääsääntöisesti öisin ja hämärässä (Donatelli ym 2025). Suomessa ja Skandinaviassa

karhut tutkimuksen (Moen ym. 2019) mukaan pyrkivät pääsääntöisesti välttelemään ihmistä ja eivät ole normaalisti aggressiivisia kohtaamisissa (ks. myös vastaavia tutkimuksia Ordiz ym. 2013 ja Moen ym. 2012). Tämä tukee johtopäätöstä, että karhukannan hoidossa on tältä osin onnistuttu Suomessa. Nämä tutkimukset tehtiin Ruotsissa, jossa karhukanta oli metsästyksen kohteena.

GPS-pannoitettujen karhujen käyttäytymistä suhteessa ihmisten lähestymisyrityksiin on analysoitu useammassa tutkimuksessa. Viimeisin tutkimus on tehty vuosien 2004–2012 välillä Ruotsissa ja Suomessa tehtyjen lähestymisyritysten pohjalta. Suomessa tehdyt lähestymisyritykset tehtiin aikavälillä 2004–2012, ja Suomessa karhut elivät alueilla, joilla on tiheämmin ihmisiä kuin Ruotsissa. (Moen ym. 2019.) Tutkimuksessa saatiin vastaavia tuloksia kuin aiemmin julkaistuissa Skandinavian karhuja koskevissa tutkimuksissa (mm. Moen ym. 2012, Ordiz ym. 2013 ja Sahlén ym. 2015) eli että karhut välttelevät ihmisiä (Moen ym. 2019, ks. myös Ordiz ym. 2019). Tätä karhujen käyttäytymisessä näkyvää yleistä piirrettä voi osaltaan selittää esimerkiksi se, että Ruotsissa ja Suomessa karhuja metsästettiin tutkimuksen aikana ja sitä ennen säännöllisesti ja verotusmäärät olivat samanlaista suuruusluokkaa. Karhukantojen historiassa on myös samankaltaisuutta siinä suhteessa, että Suomessa ja Skandinaviassa karhukannat laskivat voimakkaasti 1800-luvun loppupuolella ja 1900-luvun alussa. (Moen ym. 2019, Schneider ym. 2023., ks. aiheesta myös Swenson 1999 ja Majić Skrbinišek & Krofel, 2015). Ihmisten asuttamilla alueilla (ts. human-dominated landscapes) eläville suurpedoille tyypillisenä käyttäytymisenä pidetään myös arkuutta (Moen ym. 2019).

Karhujen ihmisiin kohdistamia hyökkäyksiä on tarkasteltu maailmanlaajuisesti Nature Research Reports -sarjassa 2019 julkaistussa artikkelissa. Maailmanlaajuisesti tarkasteltuna hyökkäykset olivat todennäköisempiä alueilla, missä oli tiheä karhukanta ja matalammat ihmisasutuksen tiheydet. (Bombieri ym. 2019.)

Suomen metsästyslainsäädännön mukaan karhunaaras, jota saman vuoden pentu seuraa on rauhoitettu. Merkittävä osa karhukannasta ei siis ole ollut suoraan metsästyksen kohteena. Metsästystapahtumasta on kuitenkin välillisesti kohdistunut tällekin osalle kantaa säännöllisesti ihmisten aiheuttamaa painetta. Esimerkiksi pennut ovat todennäköisesti oppineet naaraskarhuilta ”ihmisten väistämistä” eli sitä, että tietyissä tilanteissa hakeudutaan pois ihmisten läheltä. Metsästyssaaliista merkittävä osa on ollut nuoria uroksia, jotka eivät väistä ihmisiä vielä yhtä hyvin kuin aikuiset karhut johtuen esimerkiksi siitä, että niillä on tyypillisesti vähemmän kokemuksia ihmisistä. Edellä mainittu vaikutti osaltaan koko karhukannassa siihen, että karhukanta Suomessa ei ole aiheuttanut merkittäviä vaaratilanteita, vaikka kanta on ollut trendinomaisessa kasvussa koko 2000-luvun. Pennut oppivat emoltaan välttämään ihmistä ja luultavasti ne nuoret yksilöt, jotka tätä eivät oppineet poistettiin seuraavina vuosina metsästyksellä. Nyt Suomessa tätä vaikutusta karhukantaan ei ole viimeisten vuosien aikana ollut.

Myös metsästyksen vaikutusta karhuihin Skandinaviassa on tutkittu. Karhujen on esimerkiksi havaittu muuttaneen niiden liikkumistaan metsästyskauden myötä (Ordiz ym. 2012). Ruotsissa tehdyn tutkimuksen (2024) mukaan pennullisten karhunaaraiden liikkumisnopeus kasvoi karhunmetsästyksen käynnistymisen ensimmäisinä tunteina alueilla, mitkä olivat lähellä teitä. Pennulliset karhunaaraat eivät ole myöskään Ruotsissa metsästyksen kohteena. Pennullisten karhunaaraiden liikkumisnopeus

kasvoi yleisesti karhun metsästyskauden aikana. Tutkimuksen tulokset antavat ymmärtää, että pennullisten karhunaaraiden lisääntynyt liikkuminen laillisen karhun metsästyksen aikaan ilmentää todennäköisesti saalistamista välttelevää käyttäytymistä (englanniksi anti-predator response), koska sitä esiintyi lähempänä teitä, missä suurin osa karhun kuolemista tapahtui tutkimusalueella. (Brown ym. 2024.)

Pennullisten karhunaaraiden lisäksi nuoret karhut (englanniksi subadults) liikkuvat todennäköisimmin lähellä ihmisaktiviteetteja välttääkseen uroskarhuja ja muita saalistajia tai etsiessään ihmisperäistä ruokaa, mikä voi myös lisätä todennäköisyyttä, että ihmiset kohtaavat niitä (Bombieri ym. 2019.)

Karhujen tottumista ihmisiin ja käyttäytymisen muutosta voi kuitenkin tapahtua. Esimerkiksi Pohjois-Amerikassa on tietyillä alueilla havaittu karhujen tottumista ihmisiin, mistä on myös seurannut ongelmia. On mahdollista, että tottumista tapahtuu esimerkiksi tilanteissa, joissa on tihentyneitä ruokalähteitä (clumped food sources) ja ei-aggressiivista ihmisten läsnäoloa. (Ordiz ym. 2019.) Karhujen aiheuttamien konfliktitilanteiden mahdollisia syitä ja muita toimenpiteitä niiden ehkäisyyn ja niihin reagoimiseen on käsitelty Suomen karhukannan hoitosuunnitelman luvuissa 2.3.1., 2.3.3. ja 2.3.4. Luvussa 2.3.3. kohdassa ”Karhujen kohtaaminen ja karhujen ihmisiin kohdistamat hyökkäykset” tarkastellaan lyhyesti tilanteita, missä karhuja tyypillisesti havaitaan ja tilanteita, missä karhut ovat käyttäytyneet aggressiivisesti ihmisiä kohtaan. Suomessa karhujen kaupalliset ruokintapaikat voivat lisätä riskiä ihmistä aristamattomista karhuista, mutta tällaista yhteyttä ei ainakaan aiemmin ole ollut havaittavissa (Kojola & Heikkinen 2012).

Jos karhua ei metsästetä, niin se johtaa karhukannan runsastumiseen. Esimerkiksi poronhoitoalueen ulkopuolisessa Suomessa metsästämättömyys johtaisi Luonnonvarakeskuksen ennusteen mukaan todennäköisesti nykyisellä karhukannan kasvulla Suomen karhukannan kaksinkertaistumiseen vuoteen 2030 mennessä. Karhukannan kasvu sekä se, että karhukanta ei ole metsästyksen kohteena tulee lisäämään etenkin taajamissa niiden tapausten määrää, jossa poliisi joutuu toimimaan ja joko karkottamaan tai tappamaan karhun. Aiemmin toteutunut säännöllinen metsästys auttoi todennäköisesti säilyttämään karhujen tiheyden sellaisella tasolla, että haitat ja vahingot ihmistoiminnoille, tuotantoeläimille ja luonnonvaraiselle riistalle pysyivät hyväksyttävänä. Riistahallinto on myös suositellut metsästyksen kohdentamista sellaisiin yksilöihin, jotka liikkuvat lähellä ihmisasutusta ja tällä pyritään juuri karhukannan ihmisarkuuden ylläpitoon.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että kun tarkastellaan koko Suomen karhukannan kehitystä ja karhuista tehtyjen pihahavaintojen sekä poliisin antamien karkotus- ja lopetustehtävien määrää vuosien 2020–2024 aikana, niin määrät vaikuttavat seuraavan toisiaan. Karhukanta oli edellisen kerran huipussaan vuonna 2020 ja suunnitellun voimakkaamman metsästyksen takia kanta kääntyi laskuun ja karhujen kokonaisuusilömäärä pienentyi (ks. esim. Heikkinen ym. 2021 ja 2022). Vuonna 2023 karhukanta saavutti jo vuoden 2020 tason, kun metsästystä oli vuosina 2022–2023 huomattavasti vähemmän ja on siitä edelleen jatkanut kasvuaan. Vuosina 2020–2021 poliisin tekemien virka-apupyynnöiden määrät riistanhoitoyhdistyksille olivat suurempia kuin vuosina 2022–2023. Vuonna 2024 tehtävien määrä jälleen nousi. Myös petoyhdyshenkilöiden tallentamien havaintojen perusteella karhujen vierailut pihapiireissä olivat suurimmillaan karhukannan ollessa edellisessä huipussaan vuonna

2020 (yhteensä 1 121 pihahavaintoa). Vuosina 2022 ja 2023 pihahavaintomäärät olivat selvästi pienempiä (511 ja 497 pihahavaintoa). Vuonna 2024 kirjattiin 880 karhun tekemää pihavierailua. Tarkastelujaksolla 2020–2024 karhuista tehtyjen pihahavaintojen ja poliisin tehtävien määrä oli siis suurempi vuonna 2020 ennen karhukannan pienenemistä ja määrät ovat merkittävästi nousseet karhukannan runsastuttua.

Karhutiheyden kasvaessa karhut levittäytyvät ja käyttävät yhä enemmän myös ihmistoimintoja lähellä olevia alueita. Tämä osaltaan lisää karhujen ja ihmisten kohtaamisia. Tyypillisesti karhu pakenee yllättävässä kohtaamisessa, mutta vakavimmillaan esimerkiksi pentueellinen emo voi puolustautua hyökkäyksellä.

4 Karhukannan tila Suomessa

Vaikka karhua on metsästetty vuoteen 2023 asti, on Suomen karhukanta Suomessa vahvistunut Suomen EU-jäsenyyden aikana ja kasvanut EU-jäsenyyden alun arviolta 800 yksilöstä. Syksyllä ennen metsästyskauden 2026 alkua karhuja ennustetaan olevan 2201–2962 (90 % todennäköisyysväli). Todennäköisin lukumäärä on 2536 karhua. Tämä on yli 3-kertainen määrä vuoden 1995 tilanteeseen nähden. Vuoden 2023 jälkeen karhun metsästys on ollut mahdollista vain poronhoitoalueella.

Karhukanta Suomessa on suotuisalla suojelutasolla. Luontodirektiivin 17 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on raportoitava kuuden vuoden välein direktiivin säännösten soveltamisesta. Raportointi pitää sisällään myös lajien suojelutasojen arvioinnin. Suomen EU-jäsenyyden aikana tehtyjen neljän raportointikauden yhteydessä (2001–2006, 2007–2012, 2013–2018) ja 2019–2024) karhun suojelutason on arvioitu olleen kaikilta osin suotuisa.

Karhukannan elinvoimaisuutta arvioidaan myös IUCN:n uhanalaisuusarvioinnin avulla. Vuoden 2019 arvioinnissa karhun ei arvioitu olevan uhanalainen. Karhu arvioitiin luokkaan silmälläpidettävä NT. Karhu ei ole myöskään Euroopassa tai globaalisti uhanalainen. IUCN Punaisen kirjan mukaan karhu on luokassa Least Concern sekä Euroopassa että globaalisti.

Suomen karhukanta on elinvoimainen ja se on ollut sitä vuosikymmeniä. Suomessa on yksi EU:n alueen runsaimmista karhukannoista. Suomen karhukanta on kiinteästi yhteydessä Venäjän karhukantaan, joka on maailman vahvin ruskeakarhun populaatio (noin 200 000 yksilöä Bragina ym 2015).

Suomen karhukannan seuranta on vahvalla tieteellisellä pohjalla ja kehittynyt edelleen viimeisten vuosien aikana. Suomen karhukannan hoitosuunnitelmassa on linjattu, että karhukannan suotuisan suojelutason viitearvo komission luontodirektiivin 17 artiklan tulkintaohjeen mukaisesti vertailuperusteisella tavalla määritettynä 1400 yksilöä.

5 Euroopan Unionin lainsäädäntö

Karhu on luontodirektiivin liitteessä IV. Siihen sovelletaan direktiivin 12 artiklaa, joka edellyttää tiukan suojelujärjestelmän luomista ja kieltää yksittäisten yksilöiden tappamisen. Susi puolestaan siirrettiin direktiivin liitteeseen V, jota säätelee direktiivin artikla 14 ja se lähtökohtaisesti sallii liitteessä olevien lajien metsästyksen. Artiklassa

14 nimenomaisesti vielä mainitaan metsästyskiintiöt mahdollisena kansallisena toimenpiteenä. Karhun ja suden oikeudellinen asema ovat siten erilaiset.

Liitteen IV lajien suojelusta voidaan poiketa luontodirektiivin 16 artiklan nojalla. Komission luontodirektiivin 12 ja 16 artiklojen tulkintaohjeen mukaan 16 artikla on poikkeus 12 artiklan tiukkaan suojelujärjestelmään, ja sen soveltaminen edellyttää kolmen kumulatiivisen ehdon täyttymistä: poikkeuksen on perustuttava johonkin 16.1 artiklan nimenomaiseen perusteeseen (16.1. a-e art), muuta tyydyttävää vaihtoehtoa ei saa olla, ja toimenpiteen tulee olla sellainen, ettei se vaaranna lajin suotuisan suojelutason säilymistä sen luonnollisella levinneisyysalueella. Jos sovelletaan 16.1(e) artiklaa poikkeamisen päämäärä/tavoite on julkilausuttava ennen poikkeuksen sallimista ja perusteltava ettei päämäärän/tavoitteen saavuttamiselle ole muuta tyydyttävää ratkaisua.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö osoittaa johdonmukaisesti, että luontodirektiivin 16 artikla muodostaa tiukasti rajatun poikkeusjärjestelmän, jonka soveltaminen edellyttää suppeaa tulkintaa ja täsmällistä perustelua. Artiklassa säädetty poikkeusperusteet ovat luonteeltaan poikkeuksia direktiivin 12 artiklan mukaisesta tiukasta suojelusta, ja jäsenvaltiolle asetetaan selkeä todistustaakka siitä, että kaikki poikkeuksen edellytykset täyttyvät. Tämä linja tuli esille C-342/05-tuomiossa, jossa katsottiin, että Suomen sudenmetsästystä koskevat poikkeusluvut eivät sisältäneet riittäviä yksilöllisiä perusteluja, eikä ollut osoitettu, että niille olisi ollut välttämätön, direktiivin edellyttämä peruste. Tuomioistuin korosti, että päätösten tulee sisältää selkeä viittaus 16 artiklan edellytyksiin, arvioon muun tyydyttävän ratkaisun puuttumisesta sekä vaikutusten arviointi suhteessa lajin suotuisaan suojelutasoon.

Myöhemmät ratkaisut ovat täsmentäneet tapauskohtaisuuden vaatimusta. C-674/17-tuomiossa unionin tuomioistuin vahvisti, että jäsenvaltio ei voi nojata laajempiin, yleispiirteisiin kannanhoidollisiin tavoitteisiin perustellessaan poikkeuslupia suden tappamiseen, vaikka toimenpiteet arvioitaisiin populaatiotasolla. Vaikka vaikutus suojelutasoon tulee arvioida populaation tasolla, itse poikkeuksen oikeutuksen on perustuttava konkreettiseen, tietyssä tilanteessa ilmenevään tarpeeseen, mikä rajoittaa mahdollisuuksia yleisluonteisiin tai kategoriin poikkeuksiin. Tuomioistuin korosti kolmen kumulatiivisen testin merkitystä: poikkeusperusteen on täytyttävä, muuta tyydyttävää ratkaisua ei saa olla, ja toimenpiteet eivät saa vaarantaa suotuisaa suojelutasoa. Lisäksi edellytetään vahvaa saatavilla olevaa tieteellistä näyttöä.

Tapauskohtaisuuden vahva korostus ei kuitenkaan tarkoita, että kaikkien poikkeusten olisi koskettava yksilöllisesti tunnistettua eläintä. Sen sijaan tuomioistuin on edellyttänyt, että poikkeuksen kohde – oli kyse yksilöstä, laumasta tai rajatusta alueellisesta tilanteesta – on määritettävä konkreettisesti siten, että vahinko, vaara tai muu hyväksyttävä päämäärä voidaan todentaa. Tapauksessa C-674/17 kohdassa 41 tuomioistuin totesi, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaan perustuvaa poikkeusta voidaan soveltaa vain konkreettisesti ja tapauskohtaisesti erityisten vaatimusten täyttämiseksi erityistilanteissa.

Erityistä huomiota vaatii 16 artiklan e-alakohdan tulkinta, koska siihen Suomessa suurpetojen kannanhoidollinen metsästys on perustunut. E-alakohta mahdollistaa poikkeamisen tiukasta suojelusta valikoiden, ennalta määritettyjen yksilöiden

ottamiseksi tai pyydystämiseksi rajoitetussa määrin, ja sitä on käytetty perusteluna niin sanotulle kannanhoidolliselle metsästykselle sekä Suomessa että Ruotsissa. C-674/17-tuomiossa tuomioistuin kuitenkin teki selväksi, että e-alakohdan soveltaminen ei luo erillistä tai löysemää poikkeusjärjestelmää, vaan kaikkien artiklan 16 kolmen edellytyksen on täytyttävä yhtä tiukasti kuin muidenkin poikkeusperusteiden kohdalla. Tuomioistuin painotti, että e-alakohdan mukainen poikkeus ei saa olla ristiriidassa lajin suojelutasoa koskevan tavoitteen kanssa. Lisäksi e-alakohtaa ei voi tulkita siten, että se sallisi yleisen kannanhoidollisen metsästyksen ilman tarkkaa tapauskohtaista harkintaa. Päinvastoin. Tuomioistuin edellytti, että myös e-alakohdan mukaisissa poikkeuksissa osoitetaan konkreettinen tarve ja vaihtoehtojen puuttuminen, eikä poikkeusta voida perustella pelkästään yleisen hyväksyttävyyden edistämiseksi.

Oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että luontodirektiivin 16 artikla ei mahdollista yleisiä tai kategorisia poikkeuksia silloin, kun tarkoituksena on karhun tai muun tiukasti suojellun lajin metsästyksen. Vaikka suojelutason arviointi tapahtuu populaatiotasolla, poikkeuksen oikeutus edellyttää aina konkreettista, dokumentoitua ja olosuhteisiin sidottua perustelua. Poikkeus voi kohdistua useaan yksilöön tai laajemmalle alueelle, mutta sen hyväksyttävyyden riippuu edelleen edellä mainittujen tiukkojen edellytysten täytymisestä. Luontodirektiivin 16.1(e) artiklan erityisluonne ei muuta tätä asetelmaa, vaan se korostaa entisestään jäsenvaltion velvollisuutta osoittaa, että poikkeus on välttämätön ja ettei mikään vaihtoehtoinen, vähemmän rajoittava keino ole käytettävissä. On kuitenkin hyvä ottaa huomioon, että luontodirektiivin oikeuskäytäntö, joka koskee 16 artiklaa, on syntynyt tapauksissa, joissa kohteena on ollut susi jäsenvaltioissa, joissa susi on ollut tuolloin erittäin uhanalainen eikä ole ollut silloin suotuisalla suojelun tasolla (Suomi, Itävalta ja Espanja). Oikeuskäytäntöä ei ole sellaisista liitteen IV lajeista, jotka olisivat olleet elinvoimaisia ja suotuisalla suojelun tasolla.

Komission tulkintaohjeen ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella 16 artiklan sanamuotoa tai sen tulkintaa ei voida pitää kategorisena esteenä alueelliselle kiintiömetsästykselle, koska artiklassa ja sitä koskevissa tuomioissa ei suljeta pois määrällisesti rajattuja, alueellisesti kohdennettuja poikkeuksia, vaan säädetään poikkeusten tiukasta tulkinnasta ja kolmiportaisesta ennakkoehtoista. Komission ohjeessa korostetaan ensisijaisesti kolmen kumulatiivisen edellytyksen täyttymistä (päämäärän/tavoitteen perusteleminen, muun tyydyttävän ratkaisun puuttuminen ja suotuisan suojelutason säilyttäminen tai saavuttaminen), mutta se ei sisällä rajoitusta, jonka mukaan alueellisesti rajattu kiintiö olisi lähtökohtaisesti kielletty. Luontodirektiivi tai sitä koskeva oikeuskäytäntö ei ohjaa sitä, minkä tasoisella kansallisella toimenpiteellä poikkeuksesta päätetään. Olennaista kuitenkin on, että poikkeaminen täyttää luontodirektiivin 16 artiklassa säädetyt poikkeuksen edellytykset.

Luontodirektiivin 16.1(e) artiklan nojalla tapahtuvan poikkeuksen soveltaminen edellyttää täsmällistä päämäärän/tavoitteen määrittelyä ja osoitusta siitä, että toimenpide on valikoiva, tarkkarajainen ja valvottu, mutta ohje ei rajaa minkäänlaista sellaista kiintiömallia pois, joka täyttää nämä ehdot. Näin ollen kiintiömuotoinen, maantieteellisesti rajattu poikkeaminen on mahdollinen, kunhan se ei muutu tosiasialliseksi yleiseksi metsästysjärjestelmäksi ja perustuu tieteellisesti perusteltuun vaikutusarvioon.

Unionin tuomioistuimen ratkaisut tukevat samaa tulkintaa. Tuomioistuimen linjauksen mukaan 16 artiklan poikkeuksia on tulkittava suppeasti ja edellytykset on osoitettava huolellisesti, mutta tuomioistuin ei ole katsonut, että alueellinen kiintiö sinänsä olisi kielletty. Tapauksessa C-674/17 tuomioistuin käsitteli nimenomaan kannanhoidollisen metsästyksen edellytyksiä ja totesi, että 16.1(e) voi kattaa rajoitetun ja valikoidun metsästyksen, mutta vain, jos päämäärä/tavoite esitetään täsmällisesti, toimenpiteen soveltuvuus on osoitettu tieteellisesti, vaihtoehtojen puuttuminen on perusteltu ja metsästys on riittävän valvottua ja määrältään rajoitettua. Tuomio ei kuitenkaan kiellä kiintiöjärjestelmän käyttöä, vaan estää vain sellaiset mallit, jotka eivät ole tavoitteeseen nähden suhteellisia tai jotka käytännössä muuttuvat yleiseksi metsästykseksi.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä luontodirektiivin 16 artiklan poikkeuksia on tulkittu johdonmukaisesti suppeasti ja suojelupainotteisesti. Tästä syystä alueellisiin kiintiöihin perustuvan poikkeusjärjestelmän hyväksyttävyyttä edellyttää erityisen huolellista tapauskohtaista arviointia, vahvaa tieteellistä perustaa sekä sitä, että kaikki 16 artiklan edellytykset voidaan osoittaa konkreettisesti täytetyiksi. Lisäksi on varmistettava, että kattavalla ja säännöllisellä kannan seurannalla varmistetaan, ettei järjestelmä vaaranna Suomen karhukannan suotuisaa suojelutasoa. On kuitenkin todettava, että koska unionin oikeuskäytännössä poikkeuksia koskevia edellytyksiä on tulkittu tiukasti, alueellisiin kiintiöihin perustuvaan järjestelmään liittyy myös oikeudellista tulkintaepävarmuutta.

Komission tulkintaohjeesta ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei seuraa nimenomaista kieltoa alueellisesti rajatun kiintiöjärjestelmän käyttämiselle. Oikeuskäytännössä kuitenkin korostetaan, että tällaisen järjestelmän direktiivinmukaisuus riippuu tapauskohtaisesti siitä, voidaanko kaikki luontodirektiivin 16 artiklan edellytykset osoittaa täyttyviksi riittävän täsmällisesti ja tieteelliseen näyttöön perustuen. Kiintiöpäätöksessä on oltava hyväksyttävä päämäärä/tavoite ja ettei tämän saavuttamiselle ole muuta tyydyttävää ratkaisua ja varmistuttava, ettei poikkeaminen vaaranna lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä tai saavuttamista. Selvä oikeudellinen este syntyy vain silloin, kun kiintiö ei täytä 16 artiklan kolmea ennakohtoa eikä oikeuskäytännössä edellytettyjä täsmällisyys-, vaihtoehdottomuus-, valikoivuus- ja valvontavaatimuksia. Tämä merkitsee, että rauhoituksesta poikkeaminen alueellisilla kiintiöillä voi olla lainmukainen osa jäsenvaltion poikkeusjärjestelmää, jos se on rakennettu ja perusteltu tarkkarajaisesti näiden kriteerien mukaisesti. Tämä asettaa maa- ja metsätalousministeriön asetukselle vaatimuksen huolellisesta ja perusteellisesta valmistelusta ja siitä, että se täyttää luontodirektiivin 16 artiklan kumulatiiviset poikkeusedellytykset. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksen on perustuttava huolelliseen, alueellisesti kohdennettuun ja tieteellisesti perusteltuun arvioon poikkeamisen päämäärästä, muun tyydyttävän ratkaisun puuttumisesta sekä siitä, että alueellisilla kiintiöillä ei vaaranneta karhukannan suotuisaa suojelutasoa.

6 Århusin sopimus ja kansalaisten osallistumismahdollisuudet ympäristöasioissa

Suomi on sitoutunut Århusin yleissopimukseen (SopS 121/2004, Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa). Sopimuksen 1 artiklan mukaan kukin

sopimuspuoli takaa yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa yleissopimuksen määräysten mukaisesti.

Århusin sopimus on vuonna 1998 solmittu kansainvälinen ympäristö- ja ihmisoikeussopimus, jonka tavoitteena on vahvistaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ympäristöasioissa. Århusin yleissopimus asettaa viranomaisille velvoitteet, jotka koskevat ympäristötiedon saatavuutta, yleisön osallistumismahdollisuuksia sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöä koskevissa asioissa. Sopimuksen tavoitteena on lisätä päätöksenteon avoimuutta, vahvistaa kansalaisten osallistumisoikeuksia ja edistää ympäristönsuojelua sekä hyvää hallintoa. Näiden velvoitteiden huomioon ottaminen on keskeistä myös arvioitaessa mallia, jossa karhun kiintiömetsästys sallittaisiin ministeriön asetuksella. Suomessa asetuksesta ei voi valittaa, mutta olennaista olisi tällöin se, että asetuksen valmistelu perustuisi laajaan lausuntomenettelyyn ja osallistamiseen. Lisäksi karhun kanta-arvioiden avoin saatavuus tukee Århusin sopimuksen velvoitteiden täyttämistä.

Århusin sopimuksen ensimmäinen pilari velvoittaa viranomaisia varmistamaan ympäristötietojen julkisen ja esteettömän saatavuuden. Sopimuksen mukaan yleisöllä on oikeus saada viranomaisen hallussa olevaa ympäristötietoa, ja viranomaisen tulee aktiivisesti lisätä yleisön tietoisuutta ympäristöasioista. Karhun kiintiömetsästyksen yhteydessä tämä tarkoittaa sitä, että karhukannan tilaa koskevien tietojen, kuten kanta-arvioiden, ja niitä koskevien menetelmien, riskianalyyysien ja vaikutusarvioiden tulee olla julkisesti saatavilla ja ymmärrettävästi esitettyjä. Avoin kanta-arvio täyttää sopimuksen tiedonsaantivaatimukset ja mahdollistaa sen, että kansalaiset ja sidosryhmät voivat antaa informoituja lausuntoja asetuksen valmistelussa. Suomessa Luonnonvarakeskus tiedottaa kanta-arvioiden valmistumisesta ja kanta-arvio on julkisesti nähtävillä luonnonvarakeskuksen internetsivuilla (<https://www.luke.fi/fi/luonnonvaratieto/tiedetta-ja-tietoa/karhu/karhukannan-kehitys-ja-tila-suomessa-vuonna-2025>). Lisäksi karhun aiheuttamista vahingoista on nähtävillä karkeistettua tietoa Riistavahingot.fi sivustolta (<https://riistavahingot.fi/#/riistavahingot>).

Århusin sopimuksen toinen pilari edellyttää, että yleisölle annetaan mahdollisuus osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon riittävän varhaisessa vaiheessa, jolloin päätösvaihtoehdot ovat vielä aidosti avoinna. Osallistumisen tulee olla aitoa ja vaikuttavaa, ei muodollista. Sopimus takaa oikeuden osallistua sekä järjestöille että yksityisille kansalaisille.

Ministeriön asetusten valmistelu perustuu malliin, jossa vuosittain järjestetään avoin lausuntokierros kaikille olennaisille tahoille ja jossa myös kenellä tahansa kansalaisella on mahdollisuus esittää näkemyksiään. Tämä on sopusoinnussa Århusin sopimuksen velvoitteiden kanssa. Koska kuuleminen tapahtuu ennen asetuksen antamista, yleisöllä on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa päätökseen. Valmistelun läpinäkyvyyden kannalta olisi suositeltavaa, että ministeriö julkaisisi yhteenvedon saaduista lausunnoista sekä selvityksen siitä, miten ne on huomioitu asetuksen viimeistelyssä. Näin ministeriö on jo tähän mennessä toiminut, sillä asetusmuistiot, joissa on yhteenvedo annetuista lausunnoista, on aina julkaistu ministeriön internetsivuilla ja asetuksista tiedotetaan kattavasti. Tällainen menettely vastaa sopimuksen edellyttämää vuorovaikutteista ja avointa osallistumisprosessia. Lisäksi

käytäntönä on ollut ja tulee olemaan, että ministeriön kiintiöasetus annetaan vuosittain, joten järjestöillä ja yksittäisillä kansalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa karhun alueelliseen kiintiömetsästykseseen saman ajankohtaisen tiedon valossa, johon maa- ja metsätalousministeriö perustaa asetuksen ja alueelliset kiintiöt.

Kiintiömetsästyksessä on noudatettava maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa säädettyä alueellista kiintiötä, mutta muutoin metsästyksessä ei edellytä erillistä poikkeuslupaa. Kiintiömetsästyksessä ei siten muodostu valituskelpoista hallintopäätöstä. Näin ollen varsinaiset muutoksenhakumahdollisuudet ovat kiintiömetsästyksen osalta rajallisemmat kuin poikkeuslupajärjestelmässä, sillä lähtökohtaisesti oikeusnormeista ei voi valittaa (kts. esimerkiksi KHO:2022:63 ja esim. KHO:2018:107).

Århusin sopimuksen kolmas pilari käsittelee oikeutta hakea muutosta ympäristöä koskevista asioista. Kuten yllä todettiin, niin Suomessa ministeriön asetuksista ei lähtökohtaisesti voida valittaa, mutta tämä ei välttämättä ole ristiriidassa Århusin sopimuksen kanssa, mikäli muut sopimuksen velvoitteet täytetään täysimääräisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kansalaisilla ja yhteisöillä tulee olla mahdollisuus valvoa menettelyoikeuksiensa toteutumista esimerkiksi laillisuusvalvonnan kautta, kuten oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtävillä kanteluilla. Myös tämä toteutuu ja kansalaiset ja järjestöt ovat myös käytännössä tätä oikeuttaan käyttäneet.

Oikeusturvan näkökulmasta keskeistä on myös se, että metsästyslain nojalla tehtävät yksittäiset vahinko- ja turvallisuusperusteiset poikkeuslupapäätökset ovat edelleen normaalien muutoksenhakekeinojen piirissä. Suomen riistakeskuksen vahinko- ja turvallisuusperusteisista poikkeusluvista valitusoikeus on alueellisilla luonnonsuojeluyhdistyksillä. Suomessa Århusin sopimuksen mukainen järjestöjen valitusoikeus on tulkittu väljemmin kuin esimerkiksi Ruotsissa, mikä ilmenee Martti Häkkäsen tuoreesta oikeudellisesta selvityksestä.

Århusin sopimuksen mukainen keskittyminen menettelytapojen avoimuuteen ja osallistumisoikeuksien varmistamiseen soveltuu erityisesti norminantotilanteisiin, joissa itse normista ei voida valittaa.

KHO:n ratkaisut 2018:1 ja 2019:97 osoittavat, että Århusin sopimuksella on merkittävä rooli suomalaisessa ympäristöoikeudellisessa tulkinnassa erityisesti osallistumis- ja valitusoikeuksien laajuuden kannalta. Ratkaisussa 2018:1 KHO laajensi kunnan ja asukasyhdistyksen valitusoikeutta nojaten Århusin sopimuksen ja kansainvälisen kehityksen korostamaan osallistumisoikeuksien merkitykseen ympäristöasioissa. Ratkaisussa 2019:97 KHO puolestaan tulkitsi ympäristöjärjestön valitusoikeutta Århusin sopimuksen 9 artiklan laajaa muutoksenhakuoikeutta tukevien periaatteiden mukaisesti ja katsoi, ettei valitusoikeutta tule tulkita suppeasti kansallisessa lainsäädännössäkään.

Näiden ratkaisujen yhteinen oikeusohje on, että ympäristöasioissa osallistumisoikeudet, tiedonsaanti ja valitusoikeus on turvattava laajasti myös silloin, kun kansallinen lainsäädäntö ei nimenomaisesti säädi niistä. Tämä merkitsee, että jos karhun kiintiömetsästyksessä toteutetaan ministeriön asetuksella, josta ei voi valittaa, Århusin sopimuksen menettelylliset velvoitteet korostuvat. Asetuksen

hyväksyttävyyden edellytyksenä on avoin, tietoperustainen ja aidosti vuorovaikutteinen valmisteluprosessi, jossa ympäristötieto on julkista ja kaikilla halukkailla on tosiasiallinen mahdollisuus tuoda näkemyksensä esiin. Tällainen menettely edistää sitä, että sääntely voidaan sovittaa yhteen Århusin sopimuksen menettelyllisten velvoitteiden kanssa.

Karhun kiintiömetsästyksen sallimista koskeva vuosittain annettava ministeriön asetus voidaan sovittaa yhteen Århusin sopimuksen velvoitteiden kanssa, kunhan asetuksen valmistelu toteutetaan läpinäkyvästi, tietoperustaisesti ja aidosti vuorovaikutteisesti. Julkinen ja kattava kanta-arvio sekä muu ympäristötieto luovat pohjan tiedonsaantivelvoitteen täyttymiselle. Avoin lausuntomenettely antaa kansalaisille ja sidosryhmille todellisen mahdollisuuden osallistua päätöksentekoon ja siten toteuttaa sopimuksen osallistumisoikeuksia. Muutoksenhaun puuttuminen ministeriön asetuksesta korostaa erityisesti valmistelumenettelyn avoimuuden, osallistumismahdollisuuksien ja päätöksenteon tietoperustaisuuden merkitystä Århusin sopimuksen näkökulmasta. Oikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellistä on myös, että käytettävissä on yleisiä laillisuusvalvonnan keinoja sekä mahdollisuus saattaa vahinko- ja turvallisuusperusteiset poikkeusluvut hallinto-oikeuksien tarkasteluun.

Voimassa olevasta kansallisesta ja kansainvälisestä oikeudesta ei seuraa yksiselitteistä vaatimusta järjestää metsästystä koskevaa päätöksentekoa tietyn hallintomallin mukaisesti. Tältä osin valtiolla on kansallista liikkumavaraa säätää muun muassa siitä, millä tasolla ympäristöä koskevat päätökset tehdään, esimerkiksi säädösten tai hallintopäätöksiin. Menettelyä arvioitaessa korostuu kuitenkin se, että Århusin sopimuksen sekä EU-oikeuden mukaiset osallistumis-, avoimuus- ja oikeussuojavaatimukset toteutuvat kokonaisuutena arvioiden tehokkaasti.

7 Yksityiskohtaiset perustelut

7.1 Valtioneuvoston asetus metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 ja 8 §:n muuttamisesta

3 § *Poikkeuslupa tiettyjen eläinlajien yksilöiden pyydystämiseen tai tappamiseen*

Pykälään tehtäisiin tekninen korjaus, jossa pykälän 2 momentista poistettaisiin viittaus poronhoitoalueeseen ja tehtäisiin täsmennys siihen, että kyse on karhun rauhoituksesta poikkeamisesta.

8 § *Karhun rauhoituksesta poikkeaminen alueellisilla kiintiöillä.*

Pykälän otsikkoa muutettaisiin terminologisesti siten, että karhun kiintiömetsästyksen sijaan pykälässä säädettäisiin karhun rauhoituksesta poikkeamisesta alueellisilla kiintiöillä.

Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että karhun rauhoituksesta poikkeaminen alueellisilla kiintiöillä sallittaisiin koko maassa 20 päivästä elokuuta 31 päivään lokakuuta. Nykyisin pykälässä säädetään kiintiömetsästyksestä vain poronhoitoalueella. Karhun metsästys olisi siten mahdollista, jos maa- ja

metsätalousministeriö säätää asetuksella alueellisesta kiintiöstä. Kiintiömetsästyksessä on noudatettava maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa säädettyä alueellista kiintiötä, mutta muutoin metsästys ei edellytä erillistä poikkeuslupaa.

EU-oikeuden velvoitteiden kannalta on olennaista, että kiintiöalueiden määrittely ja kohdentaminen täyttää luontodirektiivin 16 artiklan edellyttämän tapauskohtaisuuden vaatimuksen, hyväksytyin päämäärän asettamisen. Lisäksi on osoitettava, että päämäärän saavuttamiseen ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua eikä karhukannan suotuisaa suojelutasoa vaaranneta. Myös muut 16.1(e) artiklan kriteerien täyttyminen on varmistettava.

Kiintiömetsästyksessä ei muodostu valituskelpoista hallintopäätöstä. Maa- ja metsätalousministeriön asetus annettaisiin vuosittain, jolloin yleisöllä on mahdollisuus lausua näkemyksensä Århusin sopimuksen edellyttämällä tavalla. Kiintiö ministeriön asetuksella mitoitetaan aina viimeisimmän kanta-arvion perusteella, joten siinä voidaan reagoida karhukannassa tapahtuviin muutoksiin

Edelleen erityisenä rajoituksena olisi se, että kiintiömetsästys ei saisi kohdentua vuotta nuorempaan pentuun eikä naaraaseen, jota tällainen pentu seuraa. Kyseessä on vanha rajoitus, joka on ollut käytössä osittain jo vuoden 1962 metsästyslain aikana. Asetuksella 1000/1981 karhun, suden ja ahman metsästämisestä rauhoitettiin naaras, jota vuotta nuorempi pentu seuraa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin saaliin ilmoittamisesta. Momentin mukaan saaliiksi saadusta karhusta olisi ilmoitettava välittömästi Suomen riistakeskukselle. Suomen riistakeskuksella on oltava jatkuvasti ajantasainen tieto kiintiömetsästyksen tilanteesta. Lähtökohtaisesti saaliin saanut metsästäjä tekee saalisilmoituksen ensitoimenaan kaadolla käyttäen Oma riista -mobiilisovellusta. Jos kaatopaikalla ei ole puhelinverkkoa, metsästäjän tulee poistua katvealueelta, jolloin saalisilmoitus välittyy Suomen riistakeskuksen Oma riista -palveluun heti, kun puhelin on jälleen verkossa ja sovellus käynnistetään. Ilmoitus olisi tehtävä muutamien kymmenien minuuttien kuluessa kaadosta, jotta se voidaan katsoa tehdyksi välittömästi. Saalisilmoituksessa ilmoitettaisiin metsästäjän nimi ja metsästäjännumero, pyydystetyn karhun sukupuoli ja paino, pyyntiajankohta ja pyyntipaikan koordinaatit. Välittömällä saaliin ilmoittamisella huolehditaan siitä, että metsästys täyttää luontodirektiivin 16 artiklan e-alakohdan velvoitteen tarkoin valvottujen olojen täyttymisestä. Sähköinen menettely mahdollistaa selkeästi välittömän ilmoituksen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin metsästyksen lopettamisesta. Kiintiön tultua täyteen Suomen riistakeskuksen on määrättävä metsästys alueella lopetettavaksi. Suomen riistakeskuksen määräyksestä on tiedotettava riittävän tehokkaasti. Käytännössä tiedottaminen voitaisiin hoitaa tehokkaasti esimerkiksi Suomen riistakeskuksen verkkosivujen ja Oma riista -mobiilisovelluksen välityksellä. Metsästäjien olisi syytä seurata aktiivisesti edellä mainittuja kanavia, sillä momentin mukaan metsästyksen lopettamisen katsottaisiin tulleen metsästäjien tietoon vuorokauden kuluttua määräyksen antamisesta poronhoitoalueen ulkopuolella.

Metsästyksen lopettamisen katsotaan tulleen metsästäjien tietoon vuorokauden kuluttua määräyksen antamisesta poronhoitoalueen ulkopuolella. Poronhoitoalueella

on ollut käytäntö, jossa metsästyksen lopettamisen katsotaan tulleen metsästäjien tietoon kolmen vuorokauden kuluttua määräyksen antamisesta. Tämä käytäntö on toiminut poronhoitoalueella hyvin, vain yksittäisiä kertoja on kiintiö ylittynyt. Poronhoitoalueella maastossa on mobiiliverkon katvealueita, joten on perusteltua jatkaa nimenomaan poronhoitoalueella aiempaa käytäntöä kolmen vuorokauden viiveestä.

Pykälän 4 momentin mukaan Suomen riistakeskuksen olisi toimitettava maa- ja metsätalousministeriölle tiedot karhun kiintiömetsästyksestä seitsemän vuorokauden kuluessa kiintiömetsästyksen päättymisestä.

8 Vaikutukset

Ehdotetulla asetuksella, jolla mahdollistetaan karhun metsästyksen alueellisilla kiintiöillä poronhoitoalueen ulkopuolella, on merkittäviä vaikutuksia yhteiskuntaan, viranomaistoimintaan, vahinkojen määrään ja yleiseen turvallisuuteen sekä ekologiaa vaikuttaviksi. Vaikutukset kytkeytyvät erityisesti karhukannan kokoon ja rakenteeseen sekä sen kautta syntyviin ihmisen ja karhun välisiin vuorovaikutuksiin. Koska karhukanta on viime vuosina kasvanut ja tihentynyt useilla alueilla, nykytilanteessa vaikutukset ilmenevät kasvavina konflikteina, lisääntyneenä hallinnollisena kuormituksena sekä muutoksina luonnon monimuotoisuudessa. Asetuksen tarkoituksena on ohjata tätä kehitystä hallitulla tavalla siten, että karhukannan suotuista suojelutaso säilyy samalla kun haitallisia vaikutuksia vähennetään.

Hallinnollisen taakan näkökulmasta keskeinen kysymys liittyy viranomaisten ja suurriistavirka-apujärjestelmän (SRVA) toimintaan. Yleisen biologisen tutkimuksen perusteella tiedetään, että lisääntymisissä olevat urokset pyrkivät varmistamaan oman lisääntymisensä tarvittaessa tappamalla toisten urosten siittämät pennut. Pentujen menettämisen seurauksena naaras tulee usein uudelleen kiimaan ja hedelmöittymiskykyiseksi. Tämä johtaa siihen, että usein naaraat, joilla on pennut, pyrkivät hakeutumaan turvaan. Usein tämä ajaa naaraat ihmisten läheisyyteen, mikä lisää riskiä ihmisten ja karhujen kohtaamiseen. Toisaalta tiedetään, että karhunaaraat suojaavat aggressiivisesti pentujaan, mikä puolestaan voi johtaa ihmisen tällaisen karhun kohdatessa vaaralliseen tilanteeseen. Mikäli yhä useampi naaras kasvattaa pentunsa ihmisasutuksen läheisyydessä, yhä useampi karhu on aiempaa tottuneempi liikkumaan ihmisten asuttamilla alueilla, joka edelleen tulee muutamien sukupolvien myötä lisäämään ihmisiin tottuneita karhuja.

Suomessakin tiedetään muutamia tapauksia, jossa nimenomaan karhunaaras, jolla oli pennut, hyökkäsi ihmisen kimppuun aiheuttaen yhden henkilön kuoleman ja muissa tapauksissa loukkaantumisen. Näin kävi ainakin Ruokolahdella 1998, Hankasalmella Keski-Suomessa 2006 sekä Lappeenrannassa 2007. Lappeenrannan tapauksessa havaittiin, että myöhemmin ammutuksi päätyneen naaraan jalassa oli jälkiä toisen karhun hyökkäyksestä. Myös Romaniasta tiedetään, että kun karhun metsästyksen lopetettiin vuonna 2016, tilanne on muuttunut olennaisesti yllä kuvatulla tavalla ja karhujen hyökkäykset ihmisiä kohtaan ovat lisääntyneet. Karhut ovat tappaneet ainakin 23 ihmistä ja karhujen ihmisiin kohdistamia hyökkäyksiä on ollut yhteensä 305 kappaletta vuosien 2016–2025 aikana (Draganescu ym., julkaisematon esitys 2026). Loukkaantuneiden sekä karhujen hyökkäysten kohteena olleiden ihmisten kuolemien

määrä on lisääntynyt merkittävästi. Karhun hyökkäykset ihmisen kimppuun ovat yleistyneet 2000-luvulla Euroopassa.

Karhujen lisääntyminen ja niiden yleistymisen asutuksen läheisyydessä on johtanut viime vuosina merkittävään kasvuun poliisin tehtävissä sekä SRVA-organisaation hälytystehtävissä. Tehtävät liittyvät tyypillisesti karhujen karkottamiseen, vaaratilanteiden arviointiin ja yksittäisten ongelmayksilöiden poistamiseen. Keväällä 2025 karhujen aiheuttamat ongelmat lisääntyivät huomattavasti etenkin itäisellä kannanhoitoalueella mitä ilmeisimmin karhun metsästyksen vähentymisen takia. Metsästysvuosina 2024–2025 ja 2025–2026 ei poronhoitoalueen ulkopuolella metsästetty yhtään karhua kannanhoidollisin poikkeusluvin. Tämä tarkoittaa sitä, että on syntynyt kolme vuosiluokkaa karhuja, jotka eivät ole emonsa kanssa joutuneet väistämään ihmistä elokuun 20. päivänä alkaneen metsästyksen takia. Karhukannassa vallitsee tilanne, jossa karhukannasta ei ole saaliina poistunut nuoria uroksia. Tämä on aiheuttanut poikkeuksellisen paljon suurriistavirka-apupyynnöitä poliisilta aiempaa verrattuna tilanteen hoitamiseksi. Vuonna 2026 poliisi on antanut jo useamman varoituksen pihapiirien lähetyvillä liikkuvista karhuista.

Karhuista tehdäänkin entistä enemmän näköhavaintoja keväällä. Vuoden 2025 keväällä tehtiin 4 kertaa enemmän näköhavaintoja karhuista ja nähtiin 3,5 kertaa enemmän karhuja vuoteen 2022 verrattuna itäisellä kannanhoitoalueella. Kaikista näköhavainnoista ei tehdä petoyhdyshenkilöille ilmoituksia, joten nämä havainnot eivät kirjaudu Tassu-järjestelmään. Määrän nopea nousu todennäköisesti tarkoittaa, että karhut ovat aiempaa tottuneempia liikkumaan ihmisasutuksen läheisyydessä. Vuoden 2026 keväällä on jo 164 näköhavaintoa 222 karhusta ja 109 pihavierailua 133 karhusta (21.5.2026 tilanne), mutta todennäköisesti paljon näköhavaintoja ja pihavierailua on kirjaamatta. (Lähde: Riistavahinkorekisteri)

Tämä kehitys on siirtänyt painopistettä ennakoivasta kannanhallinnasta reaktiiviseen viranomaisohjattuun toimintaan. Mikäli metsästystä ei sallita poronhoitoalueen ulkopuolella, on odotettavissa, että viranomaisten tehtävämäärät kasvavat edelleen. Samalla yksittäisiin tilanteisiin joudutaan puuttumaan entistä useammin kiireellisellä ja resursseja sitovalla tavalla, mikä lisää poliisin työkuormaa ja heikentää mahdollisuuksia kohdentaa resursseja muihin ydintehtäviin. SRVA-järjestelmän osalta metsästyksen puuttuminen heikentää myös toiminnan edellytyksiä, koska järjestelmä perustuu pitkälti metsästäjäkunnan osaamiseen ja aktiivisuuteen. Metsästyksen väheneminen heikentää käytännön osaamista ja valmiutta toimia vaativissa suurpetotilanteissa, mikä puolestaan voi lisätä riskejä tilanteiden hoitamisessa.

Myös maa- ja metsätalousvaliokunta on mietinnössään (MmVM 1/2025 vp HE 21/2025 vp) nostanut esille ilmeisen ongelman, jonka suurpedot aiheuttavat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden näkökulmasta. Poliisin tehtävänä on ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Tässä tehtävässä poliisilla on toimivalta viimesijaisena keinona lopettaa eläin, joka aiheuttaa vaaraa ihmisen hengelle tai terveydelle tai huomattavaa vahinkoa omaisuudelle taikka vakavasti vaarantaa liikennettä. Lopettamista edeltävinä toimenpiteinä poliisi voi antaa suurpetoihin liittyviä karkotus- ja lopetusmääräyksiä. Paikalliset riistahoitoyhdistykset hoitavat suurriistavirka-apua (SRVA) koskevien sopimusten perusteella tehtäviä, jotka muutoin kuuluisivat poliisin tehtäväksi. SRVA:n

puitteissa riistanhoitoyhdistykset ylläpitävät kykyään huolehtia suurpetojen jäljestämisestä, lopettamisesta tai karkottamisesta.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin, ettei poliisilla ole riittävää resurssia suurpetotehtävien itsenäiseen hoitamiseen. Näin ollen riistanhoitoyhdistysten SRVA -toiminta on paitsi poliisin, myös koko yhteiskunnan näkökulmasta korvaamatonta. SRVA -toiminnassa on mukana noin 30 000 metsästäjää. Ei ole mitenkään mahdollista, että poliisi ryhtyisi hoitamaan tehtäviä omien resurssiensa puitteissa.

Erityisesti karhun kannanhoidollisen metsästyksen estyminen on aiheuttanut sen, että useat riistanhoitoyhdistykset ovat irtisanoneet suurriistavirka-aputoimintaa koskevia sopimuksia. Valiokunta totesi, että tilanne on kestävätkä kaikkien osapuolten kannalta. Kannanhoidollisen metsästyksen estyminen, kannan hallitsematon kasvu ja petojen ihmisarkuuden katoaminen uhkaa suurpetojen esiintymisalueilla sisäistä turvallisuutta. Valiokunnan käsityksen mukaan kannanhoidollisen metsästyksen estyminen on lisäksi aiheuttanut välitöntä ja välillistä haittaa kotieläintaloudelle sekä erityisesti lammastaloudelle ja porotaloudelle.

Valiokunta totesi myös, ettei maatalousyrittäjien menetyksissä ole kysymys pelkästään taloudellisista vahingoista, vaan kasvaneisiin henkisiin paineisiin ja pitkäjänteisen jalostustyön tulosten menettämiseen liittyvistä vaikeuksista ja aineettomista vahingoista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen estyminen on johtanut petovahinkojen kasvuun myös poronhoitoalueella, sillä erityisesti eteläiseen poronhoitoalueeseen kohdistuu entistä voimakkaampi petopaine.

Mietinnössä valiokunta piti tärkeänä, että metsästyslain muutosesityksessä ehdotetut muutokset olisi saatu voimaan siten, että niitä olisi voinut soveltaa jo syksyn 2025 metsästyskaudella erityisesti karhun osalta. Karhun osalta kannanhoidollisten poikkeuslupien myöntäminen olisi ollut valiokunnan mukaan ollut syytä saada käyntiin mahdollisimman nopeasti.

Valiokunta oli edelleen erittäin huolestunut siitä, mitä yhteiskunnallisia vaikutuksia tuo tullessaan, jos karhun kannanhoidollinen metsästys estyy vuodesta toiseen. Esimerkiksi Romaniassa kannan hallitsematon kasvu on johtanut ihmishengen menetyksiin.

Ihmisten kokema turvallisuus ja turvattomuuden tunne ovat keskeinen osa vaikutusten arviointia. Karhujen lisääntynyt esiintyminen asutuksen läheisyydessä, piha-alueilla ja taajamien reuna-alueilla vaikuttaa suoraan ihmisten kokemaan turvallisuuteen. Vaikka vakavat ihmiseen kohdistuvat vahingot ovat harvinaisia, pelkkä karhujen läsnäolon lisääntyminen muuttaa käyttäytymistä ja voi rajoittaa luonnossa liikkumista, kuten marjastusta, sienestystä ja muuta virkistyskäyttöä. Myös metsässä työskentelevien henkilöiden työturvallisuusnäkökohdat korostuvat. Mikäli metsästä ei sallita, karhukannan kasvu ja yksilöiden sopeutuminen ihmisen läheisyyteen voivat voimistaa tätä kehitystä. Turvattomuuden tunne ei jakaudu tasaisesti, vaan korostuu alueilla, joilla karhutiheys on suuri ja kohtaamiset yleisiä. Pitkittyessään tällainen tilanne voi heikentää luottamusta viranomaisten kykyyn hallita suurpetokantoja.

Karhun käyttäytymisen kannalta metsästyksellä on keskeinen ohjaava vaikutus. Metsästys kohdistuu tyypillisesti nuorempiin yksilöihin sekä uroksiin, mutta sen laajempi vaikutus syntyy koko kannan käyttäytymisen muutoksesta. Metsästyspaine ylläpitää karhujen ihmisarkuutta, mikä vähentää niiden hakeutumista asutuksen läheisyyteen ja pienentää konfliktien todennäköisyyttä. Kun karhut oppivat välttämään ihmistä ja ihmistoiminnan alueita, myös viranomaisinterventioiden tarve vähenee. Mikäli metsästystä ei harjoiteta lainkaan, karhukannan käyttäytymisvalinta voi muuttua useamman sukupolven aikana. Tällöin rohkeampien yksilöiden suhteellinen osuus kasvaa, koska luonnonvalinta ei suosi ihmisarkuutta samalla tavalla kuin metsästysolosuhteissa. Seurauksena voi olla karhujen lisääntynyt tottuminen ihmisympäristöön, mikä puolestaan kasvattaa sekä kohtaamisten että vaaratilanteiden riskiä. Tämä muutos on luonteeltaan pitkäkestoinen ja vaikeasti nopeasti korjattavissa pelkillä yksittäistapauksiin kohdistuvilla viranomaistoimenpiteillä.

Ekologisten vaikutusten osalta karhukannan koko ja rakenne vaikuttavat muihin lajeihin ja luonnon tasapainoon. Karhu on ekosysteemissä huippupeto ja merkittävä kaikkiruokainen laji, joka vaikuttaa saalislajikantoihin. Erityisesti hirvieläinten vasakuolleisuus on osittain sidoksissa karhukannan tiheyteen. Alueilla, joilla karhutiheys on korkea, karhujen saalistus voi heikentää hirvi- ja metsäpeurakantojen lisääntymistulosta. Metsäpeuran osalta tämä on merkittävä tekijä kannan kehityksessä, koska laji on monin paikoin jo heikossa tilassa. Metsästyksen mahdollistaminen tasaa saalistuspainetta ja tukee siten muiden riistalajien kestäväää kannanhoitoa. Ilman metsästystä karhukannan kasvu voi johtaa epätasapainoon, jossa yhden lajin runsastuminen heikentää muiden lajien elinvoimaisuutta.

Luonnonvarakeskuksen (Luke) arvion mukaan Kainuussa talvehti kuluvana talvena vajaa 600 metsäpeuraa. Vuosina 2015–2019 talvehtivan kannan koko on vaihdellut 700–750 metsäpeuran välillä, kun 2021–2023 kanta vaihteli 800–900 yksilön välillä. Viime vuonna Kainuun kannan kooksi arvioitiin noin 700 yksilöä. Kolmen viimeisimmän vuoden aikana Kainuun peurakanta on heikentynyt keskimäärin 15 prosentin vuosivauhtia.

Metsäpeurakannan vähenemisen taustalla on poikkeuksellisen heikko vasatuotto syksyllä 2024 ja 2025. Pitkäaikaisten pantaseurantojen perusteella heikko vasatuotto johtuu pääosin suurpetojen saalistuksesta. Kainuun kannan merkittävin lisääntymisalue on suppea, minkä seurauksena vasojen kuolleisuus todennäköisesti vaihtelee herkästi. Kannan tila on nyt samanlainen kuin 2010-luvun pahimpina vuosina, eikä peurakanta kestä useita vastaavia vuosia ilman, että sukupuuttoriski kasvaa merkittävästi. Vasatuoton lasku ei todennäköisesti johdu metsäpeuravaatimien huonosta tiinehtyvyydestä tai vasonnasta, koska tutkimuspannoilla merkityt vaatimet vasovat Kainuussa normaalisti. Keskimäärin noin 85 % vaatimista tuottaa vuosittain vasan (Luonnonvarakeskus, julkaisematon panta-aineisto 2004–2022). Kesän aikana vasat pääsääntöisesti häviävät nopeasti jälkiä jättämättä, joten tarkan kuolinsyyn selvittäminen on vaikeaa (ks. Kumpula 2022). Vasaseurannoissa on saatu havaintoja ja viitteitä siitä, että vasakatoa aiheuttavat nimenomaan suurpedot (Kojola ym. 2021), joista karhun osuus on merkittävin Kainuussa (Kumpula 2022).

Ehdotetun karhun alueellisen kiintiömetsästyksen vaikutuksesta karhukantaan, voidaan todeta, että ehdotettu sääntely perustuu kiintiöihin, joiden avulla pyritään

varmistamaan, ettei metsästys vaaranna karhukannan suotuisaa suojelutasoa. Metsästys toimisi tällöin ekologisena säätelymekanismina, joka jäljittelee osin luonnollista kuolleisuutta, mutta kohdistuu hallitusti niihin alueisiin, joilla haitat ovat suurimmat. Tällä tavoin voidaan samanaikaisesti turvata karhukannan säilyminen ja vähentää sen aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia. Aiemmin kun karhun metsästys oli mahdollista, metsästys mitoitettiin aina vuotuisen kanta-arvion pohjalta. Kiintiön mitoitusta tukee myös Luonnonvarakeskuksen populaatiomalli, jonka avulla voidaan etukäteen arvioida metsästyksen vaikutus karhukantaan ja karhun suotuisaan suojelutasoon.

Vaikka karhua metsästettiin Suomessa useita vuosia kannanhoidollisin poikkeusluvin, vahvistui karhukanta EU-jäsenyyden alun arviolta 800 yksilöstä nykyiselle historiallisen korkealle tasolle. Syksyllä ennen metsästyskauden 2026 alkua karhuja ennustetaan olevan 2201–2962 (90 % todennäköisyysväli). Todennäköisin lukumäärä on 2536 karhua. Tämä on yli 3-kertainen määrä vuoden 1995 tilanteeseen nähden. Suomen karhukanta on elinvoimainen ja se on ollut sitä vuosikymmeniä. Suomessa on siten yksi EU:n alueen runsaimmista karhukannoista ja yhteys Venäjän karhukantaan on säännöllinen. Venäjän karhukanta on maailman vahvin ja runsain karhupopulaatio. Suomen karhukannan seuranta on vahvalla tieteellisellä pohjalla ja kehittynyt edelleen viimeisten vuosien aikana.

Karhun kiintiömetsästyksen sallimista koskeva vuosittain annettava ministeriön asetus voidaan sovittaa yhteen Århusin sopimuksen velvoitteiden kanssa, kunhan asetuksen valmistelu toteutetaan läpinäkyvästi, tietoperustaisesti ja aidosti vuorovaikutteisesti. Julkinen ja kattava kanta-arvio sekä muu ympäristötieto luovat pohjan tiedonsaantivelvoitteen täyttymiselle. Avoin lausunntomenettely antaa kansalaisille ja sidosryhmille todellisen mahdollisuuden osallistua päätöksentekoon ja siten toteuttaa sopimuksen osallistumisoikeuksia. Vaikka asetuksesta ei voi valittaa, oikeusturvan näkökulmasta riittää, että kansalaisilla on käytettävissään menettelyoikeuksien valvontaan soveltuvat keinot, kuten laillisuusvalvonta.

Kokonaisuutena arvioiden asetuksella on merkittäviä yhteiskunnallisia hyötyjä erityisesti turvallisuuden tunteen parantamisessa ja ekologisen tasapainon ylläpitämisessä. Mikäli metsästystä ei sallita poronhoitoalueen ulkopuolella, kehitys johtaa todennäköisesti karhukannan kasvuun, ihmisten turvattomuuden tunteen voimistumiseen sekä laajempiin ekologisiin muutoksiin erityisesti Suomen erityisvastuulla olevan metsäpeuran osalta sekä viranomaistoiminnan lisääntyvään kuormitukseen. Ehdotettu sääntely mahdollistaa näiden vaikutusten hallitsemisen ennakoivasti ja kustannustehokkaasti verrattuna tilanteeseen, jossa toimenpiteet rajoittuvat yksittäisten ongelmatilanteiden jälkikäteiseen ratkaisemiseen.

Asetuksen vaikutuksia seurataan säännöllisesti karhukannan kehityksen, konfliktihavaintojen, poliisitehtävien ja tutkimustiedon perusteella. Mikäli asetuksen toimeenpanon arvioidaan vaarantavan karhukannan suotuisan suojelutason säilyttämistä tai muutoin olevan ristiriidassa luontodirektiivin edellytysten kanssa, asetuksen soveltamista voidaan rajoittaa tai se voidaan keskeyttää.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä kahden hallinnollisesti toisistaan poikkeavan kannanhoidollisen metsästystavan yhteensovittamisen haasteisiin, etenkin alueellisen ja ajallisen päällekkäisyyden välttämiseksi. Selkein toimintatapa olisi vuosittainen

arviointi, käytetäänkö kullakin alueella karhun rauhoituksesta poikkeamiseen ministeriön asetuksella vahvistettavia alueellisia kiintiöitä vai Suomen riistakeskuksen myöntämiä kannanhoidollisia poikkeuslupia

9 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä. Asetusehdotus oli lausuntopalvelu.fi -palvelussa 26.6.–7.8.2026, jossa kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa luonnoksesta.

10 Laintarkastus

11 Voimaantulo

Asetus tulisi voimaan 15 päivänä elokuuta 2026.