

Suden suojelusta kannanhoidolliseen metsästykseseen

Sidosryhmien lausuntopalautteen analyysi metsästyslain uudistuksessa 2026

OT00BE40 Oikeus, valta ja yhteiskunta
ON-työ

Laatijat:
Jessca Airas & Julia Huovinen

30.4.2026

ON-työ

Oppiaine: Oikeussosiologia

Tekijät: Jessica Airas ja Julia Huovinen

Otsikko: Suden suojelusta kannanhoidolliseen metsästykseseen - Sidosryhmien lausuntopalautteen analyysi metsästyslain uudistuksessa 2026

Ohjaaja: Anne Alvessalo-Kuusi

Sivumäärä: 41 sivua + 2 liitesivua

Päivämäärä: 30.4.2026

Tutkimuksessa tarkastelemme 1.1.2026 voimaan tullutta metsästyslain uudistusta, jossa suden ympärivuotinen rauhoitus poistettiin ja joka mahdollisti alueellisiin kiintiöihin perustuvan kannanhoidollisen metsästyksen. Tutkimuksen kohteena on lakimuutosta koskeva lainvalmisteluprosessi sekä lakiesityksestä annettu lausuntopalaute. Tavoitteenamme on arvioida lainvalmisteluprosessin laatua sekä analysoida lakiesityksestä saatua lausuntopalautetta.

Tutkimus on oikeussosiologinen ja hyödynnämme siinä kvantitatiivista analyysiä sekä kvalitatiivista teema-analyysiä. Teoreettisena viitekehyksenä hyödynnämme sääntelykaappauksen teoriaa sekä julkisen intressin teoriaa.

Tutkimusaineistomme koostuu hallituksen esityksestä (HE 173/2025) sekä siitä annetuista sidosryhmien ja yksityishenkilöiden lausunnoista. Kvantitatiivisessa analyysissä tarkastelemme lausunnonantajien jakautumista sekä lakimuutoksen kannatuksen ja vastustuksen määrällistä jakautumista. Kvalitatiivisessa analyysissä tarkastelemme lausunnoissa esiintyviä keskeisiä teemoja, argumentteja sekä niiden tietoperustaa. Yleisimpiä argumentteja tarkastelemme lähemmin erityisesti tarkoituksenamme tutkia, millaisella tietopohjalla niitä perusteltiin.

Lausuntoaineisto osoittaa sidosryhmien näkemysten voimakasta jakautumista suden suojelun ja kannanhoidollisen metsästyksen välillä. Lisäksi lainvalmisteluprosessissa on havaittavissa merkittäviä puutteita, kuten kiireellinen aikataulu ja rajallinen vaikutusarviointi. Johtopäätöksenä toteamme, että suurpetopoliittikkaan liittyvät yhteiskunnalliset ristiriidat heijastuvat lainvalmisteluprosessiin, tietyt etujärjestöt ovat pyrkineet vahvasti vaikuttamaan lain sisältöön, eikä päätöksenteko perustu tutkimustietoon tai ainakaan perusteluja ei ole esitetty.

Avainsanat: susi, metsästyslaki, lainvalmistelu, oikeussosiologia, kannanhoidollinen metsästys, kiintiömetsästys

Sisällys

Suden suojelusta kannanhoidolliseen metsästykseseen	I
Lähteet	IV
Liitteet	IX
1 Johdanto	1
2 Tutkimusasetelma	3
2.1 Lakimuutoksen tausta ja tavoitteet.....	3
2.2 Lainsäädännön tila ennen lakimuutosta.....	5
2.3 Lainsäädäntöprosessi	7
3 Tutkimuksen ajatuspohja ja tutkimusmenetelmät	10
3.1 Tutkittava aineisto ja tutkimusmenetelmät	10
3.2 Tutkimuksen ajatuspohja	11
3.2.1 Tutkimuskirjallisuus.....	11
3.2.2 Oikeuskäytäntö	14
3.2.3 Teoriat.....	19
4 Lausuntojen empiirinen analyysi	22
4.1 Lausunnonantajat	22
4.2 Kannatuksen jakautuminen lausunnonantajien kesken.....	22
4.3 Lausuntojen teema-analyysi	24
4.3.1 Suden suojelun taso	25
4.3.2 Metsästyksen järjestämistapa	29
4.3.3 Kannanhoidollisen kiintiömetsästyksen vaikutukset.....	32
5 Johtopäätökset	36
5.1 Yhteenveto.....	36
5.2 Pohdinta.....	39
Liite 1. Luettelo lausunnon antaneista sidosryhmistä	42

Lähteet

Kirjallisuus

- Ahtonen, R – Keinänen, A. 2012. Sidosryhmien vaikuttaminen lainvalmisteluun – empiirinen analyysi valiokuntakuulemisesta. Edilex.
- Bisi, J. 2010. Suomalaisen susikonfliktin anatomia. Oulun Yliopisto.
- Bisi, J – Kurki, S. 2005. Susipuhetta Suomesta. Helsingin Yliopisto.
- Borg, B.L. 2015. Impacts of breeder loss on social structure, reproduction and population growth in a social canid. Pp. 177–187.
- Borgström, S. 2011. Iso paha susi vai hyödyllinen hukka? Ekologis-juridinen näkökulma suden suojelun yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen. Publications of the University of Eastern Finland.
- Bozeman, B. 2007. Public Values and Public Interest. Georgetown University Press.
- Clarke, Victoria – Braun, Virginia. Thematic analysis. 2017. The Journal of Positive Psychology
- Ervasti, K. 2022. Yhteiskunnallinen oikeustutkimus. Gaudeamus.
- Eskola, Jari – Suoranta, Juha. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 1998. Vastapaino.
- Grant, J. What Can We Learn from the 2010 BP Oil Spill?: Five Important Corporate Law and Life Lessons. McGeorge Law Review. s.809-839
- Hantke-Domas, M. 2003. The Public Interest Theory of Regulation: Non-Existence or Misinterpretation? European Journal of Law and Economics. Pp. 165-194.
- Hiedanpää, J – Ratamäki, O. 2015. Suden kanssa. Rovaniemi. Lapin yliopisto.
- Keinänen, A – Halonen, M. 2017. Mikä vaivaa vaikutusten arviointia? – Vaikutusten arvioinnin puutteet lainsäädännön arviointineuvoston havaitsemana ja lausuntojen huomioiminen hallitusten esityksissä. Edilex-artikkeli.
- Keinänen, A. – Lindström, E. – Lintinen, U. – Uusikylä, P. – Vartiainen, N. 2024. Sidosryhmien osallistuminen lainvalmisteluun: onko ryhmällä väliä? Oikeus.
- Keinänen, A – Paasonen, J. 2015. Kuullaanko kuultavaa? Empiirinen analyysi lausuntojen vaikutuksesta hallituksen esitykseen laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista. Edilex 2015/20.
- Keinänen, Anssi – Vartiainen, N. 2023. Miten lakien laatimista tulisi johtaa? Sitra.

- Levine, E – Forrence, L. 1990. Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Towards a Synthesis. *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 6. pp. 167-198.
- Naundorf, S., Radaelli, C. 2017. *Regulatory Evaluation Ex Ante and Ex Post: Best Practice, Guidance and Methods*. Teoksessa Karpen, U. – Xanthaki, H. – Madere, L. *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners* (s. 187–214). Hart Publishing.
- Olson, E - Van Deelen, T - Wydeven, A - Ventura, S – MacFarland, D. 2015. "Characterizing Wolf–Human Conflicts in Wisconsin, USA." *Wildlife Society Bulletin* (2011-) 39, no. 4. s. 676–688.
- Paukku, E – Markus, J. 2021. Sääntelykaappauksen teoria – eräs näkökulma lainvalmisteluun. *Oikeus*. s. 340–362.
- Pohja-Mykrä, M. 2015. Maaseudun uusi aika. s. 61-66.
- Posner, R. 1974. *Theories of Economic Regulation*. *Bell Journal of Economics*.
- Scleifer, A. 2005. *Understanding Regulation*. *European Financial Management*, Vol. 11, No.4, pp. 439-451.
- Sorauf, F. 1957. *The Public Interest Reconsidered*. *The Journal of Politics*, vol. 19, no. 4. pp. 616-639.
- Stigler, G. 1971. *The Theory of Economic Regulation*. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2. s.3-21.
- Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 2018. Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Virallislähteet

- Euroopan komission ympäristöasioiden pääosaston pääjohtajan 7.11.2026 allekirjoittama kirje Ruotsin ilmasto- ja elinkeinoministeriön johtajalle.
- Euroopan neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2025/1237 direktiivin 92/43/ETY muuttamisesta suden suojelun osalta.
- HE 173/2025 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi metsästyslain muuttamisesta. Annettu 20.11.2025.
- HE 21/2025 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi metsästyslain 41 §:n muuttamisesta.

- Heikkinen, S. ja Järvenpää, M. 2016. Lausunto Suomen susikannan koosta talvella 2015-16. Luonnonvarakeskus. Helsinki.
- Heikkinen, S., Kojola, I., Mäntyniemi, S. ja Holmala, K. 2018. Susikanta Suomessa maaliskuussa 2018. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 27/2018. Luonnonvarakeskus, Helsinki. 65 s.
- Järvenpää, M. ja Rahkonen, R. 2015. Lausunto talven 2014-2015 susitilanteesta. Luonnonvarakeskus. Helsinki.
- Keinänen, Anssi – Vartiainen, N. 2023. Miten lakien laatimista tulisi johtaa? Sitra.
- Konttinen, L. – Ala-Peijari, J. – Harrinvirta, M. – Hiilamo, H. – Välimaa, A. 2024. Miten päätöksenteosta tehdään kansalaislähtöistä? Digitaalisuuden mahdollisuudet lainsäädäntöprosessin kehittämisessä. Sitra.
- Mäntyniemi, S., Valtonen, M., Helle, I., Johansson, H., Ponnikas, S., Nivala, V., Harmoinen, J., Herrero, A., Heikkinen, S., Kvist, L., Aspi, J., Kojola, I. & Holmala, K. 2022. Suomen susikannan suotuisan suojelutason viitearvojen määrittäminen: Loppuraportti 2022. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 80/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki.
- Suomen ympäristökeskus. 2025. Suomen yhteenveto 2025 lajiraportoinnista ja vertailu edelliseen 2019 raportointiin.
- Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58.
- VN/29261/2025-VNK-3 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto maa- ja metsätalousministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi metsästyslain muuttamisesta. 28.11.2025.
- VN/8175/2024. Suden ja muiden suurpetojen poikkeuslupakäytäntöjen kehittämistä valmistelleen asiantuntijatyöryhmän loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriö. 11/2024.
- Valiokunnan mietintö MmVM 7/2025 vp— HE 173/2025 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunta. 9.12.2025.
- Valtonen M., Helle I., Kojola I., Mäntyniemi S., Harmoinen J., Nivala V., Johansson H., Ponnikas S., Herrero A., Heikkinen S., Kvist L., Aspi J. & Holmala K. 2021. Suomen susikannan suotuisen suojelutason viitearvojen määrittäminen: väliraportti syyskuu 2021. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 66/2021. Luonnonvarakeskus. Helsinki.

Oikeustapaukset

Unionin tuomioistuin (EUT): tuomio 10.10.2019. Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry vastaan Risto Mustonen ym. C-674/17. ECLI:EU:C:2019:851.

Unionin tuomioistuin (EUT): tuomio 29.7.2024. Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) vastaan Administración de la Comunidad de Castilla y León. C-436/22. ECLI:EU:C:2024:656.

Unionin tuomioistuin (EUT): tuomio 12.6.2025. MTÜ Eesti Suurkiskjad vastaan Keskkonnaamet. C-629/23. ECLI:EU:C:2025:429.

Muut lähteet

Aaltola, E. 2025 Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Eläinoikeusakatemia ry

Asikainen, A. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y.

Demokraatti. 2025. Professori metsästyslain valmistelusta: ”Kyseenalaista toimintaa eikä hyvän hallintotavan mukaista”. https://www.demari.fi/professori-metsastyslain-valmistelusta-kyseenalaista-toimintaa-eika-hyvan-hallintotavan-mukaista/?utm_source=chatgpt.com (haettu 24.4.2026)

Grenfors, Ere. 2025 Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Suomen Metsästäjäliitto.

Erkkilä, E., Ojanen, R., Tolvanen, P. & Tiesmaa, T. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Maailman Luonnon Säätiö (WWF) Suomen Rahasto

Heikkilä, R. Eloranta S. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Suomen Mehiläishoitajainliitto SML ry

Kukkonen, E. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Suomen pystykorvajärjestö Ry

Kukkonen, E. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Metsästyskoiraliitto ry

Lakitutka. Tutkimuksen aineiston keräämiseen on käytetty Turun yliopiston Lakitutka-palvelua. DOI: 10.5281/zenodo.6504432

Lautamäki, J. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Elämäni Eläimet Ry

- Metsästäjäliiton Pohjoiskarjalan piiri. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23032/2025.
- Nurmi, H. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Paliskuntain yhdistys
- Salmi, R. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Eläinvihreät Ry
- Salo, K. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Suomen Metsästäjäliiton Etelä-Hämeen Piiri
- Suurpää, J., Heiskanen, J. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Oikeusministeriö
- Säynevirta S. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Luontoliitto Ry
- Thessler, S., Valtonen, M. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Luonnonvarakeskus
- Tolvanen, P. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. WWF
- Turkki, A., Piirainen, V. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Suomen eläinoikeusjuristit Ry
- Unkuri, T. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Rymättylän-Merimaskun Riistanhoitoyhdistys
- Valtonen, M. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Luonnonvarakeskus
- Varjo, J. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Suomen riistakeskus
- Veistola, T. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Suomen luonnonsuojeluliitto Ry
- Vuorinen, T. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23032/2025. Vainikkalan riistamiehet ry
- Vänskä-Ruotsalainen, A. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Suomen Metsästäjäliiton Pohjois-Karjalan piiri ry
- Ylitalo, R. 2025. Lausunto hallituksen esityksestä VN/23031/2025. Suomen Kennelliitto

Liitteet

Liite 1. Luettelo lausunnon antaneista sidosryhmistä

1 Johdanto

Susi ihastuttaa ja vihastuttaa. Sen mytologinen hahmo esiintyy taruissa ja kansanperinteessä ja on jo pitkää aiheuttanut kiihvasta vastustusta tai vahvaa puolustusta. Suhtautuminen susiin on pääosin kielteisesti väritynyttä ja tarkastelu ongelmakeskeistä.¹ Tämä on havaittavissa myös metsästyslain muutoksen osalta. Hallituksen esityksestä lausuntopalautteena saadut lausunnot jakautuvat jyrkästi vastustaviin ja puoltaviin. Sävyiltään neutraaleja lausuntoja on vain vähän. Susikonfliktia pidetään yleisesti sosiaalisena ilmiönä ja sen ilmaantuminen ja merkityksen kasvu voivat liittyä yhteiskunnan sosiaalisiin rakenteisiin.² Suomessa keskustelu suden suojelusta on kahtia jakautunutta ja kiistaa käydään suden suojelun ja kannanhoidollisen metsästyksen välillä. Toisten mielestä susi kuuluu luontoon ja ihmisten tulee sopeutua elämään suden kanssa, kun taas toisten mielestä suden kuuluu luonnostaan olla ihmisarka ja olla kaukana ihmisasutuksista. Ihmisen ja suden välinen tuskallinen vuorovaikutus ei ole vain suomalainen ilmiö. Vastaavanlaisia tilanteita löydetään muualtakin pohjoismaista, valtioista ja kulttuureista ympäri maailmaa.³

Metsästyslain muutos tuli voimaan 1.1.2026 jonka seurauksena suden ympärivuotinen rauhoitus poistettiin ja valtioneuvoston asetuksella mahdollistettiin kiintiöihin perustuva kannanhoidollinen suden metsästys. Kiista lakihankkeen osalta käydään kannanhoidollisen metsästyksen ja poikkeuslupien välillä. Suden metsästys on aiheena tulenarka. Mielestämme on tärkeää selvittää, miten eri intressiryhmät on otettu huomioon päätöksenteossa. Kysymys ei ole pelkästään kansallinen. Vaikka EU:n direktiivi sallii luontodirektiivin liitteeseen V kuuluvien eläinten metsästyksen, lajin on oltava ensin suotuisalla suojelutasolla. Suden suotuisan suojelutason viitearvosta ollaan laajalti erimielisiä. Näkemykset viitearvojen oikeellisuudesta vaihtelevat tahoittain alkaen 150 aina 2500 yksilöön asti. Lausunnoissa kannanhoidollista metsästystä perustellaan juuri EU:n luontodirektiivin muutoksella, mutta kiistaa on siitä, onko laji todella suotuisalla tasolla ja mikä tapa määrittää lajin suotuisa suojelun taso on oikea.

Lausunnoista nousee toisinaan aiheina esiin susipelko ja suden ihmisarkuuden vähentyminen. Metsästyslain muutos edistää joidenkin metsästysjärjestöjen mielestä metsästyksen

¹ Bisi – Kurki 2005, s.6

² Bisi, 2010, s. 778.

³ Bisi, 2010, s. 711.

hyväksyttävyyttä. Ilmassa on vahvoja tunteita metsästyksen puolesta ja sitä vastaan. Mielestämme on siis tärkeää tutkia metsästyslain lainvalmistelun yhteydessä saatua lausuntopalautetta ja siitä esiin nousevia teemoja.

Tavoitteenamme on tutkia metsästyslain muutoksen lainvalmisteluprosessin yhteydessä kerättyä lausuntopalautetta erityisesti silmällä pitäen sitä, millaisia argumentteja lausunnoissa on esitetty ja minkälaisella tietopohjalla niitä on perusteltu. Selvitämme myös, miten lakiehdotuksen kannatus jakautui eri lausunnonantajien kesken. Ensimmäinen tutkimuskysymyksemme on ”*Millaisilta tahoilta lausunnot saatiin ja kuinka moni kannatti tai vastusti suden ympärivuotista rauhoitusta koskevan 37.3 §:n poistamista?*” Toinen tutkimuskysymyksemme on ”*Millaisia argumentteja lausunnoissa esitettiin ja perustuvatko ne tutkittuun tietoon?*” Tutkimuksemme paikantuu oikeussosiologian kenttään ja tutkimusmenetelminä käytämme määrällistä analyysia sekä laadullista analyysia. Tutkimuksen empiirisessä osiossa keskitymme hallituksen esityksestä annettuihin sidosryhmien lausuntoihin. Tämä notaariryö pohjautuu Oikeus, valta ja yhteiskunta –kurssilla tehtyyn seminaarityöhön.⁴

Tutkimuksen luvussa kaksi kerromme lakihankkeen taustasta, sen tavoitteista ja lainsäädäntöprosessista. Luvussa kolme käymme läpi käyttämämme tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen. Luku neljä sisältää lausuntokierroksella saatujen lausuntojen empiirisen analyysin: Käymme luvussa läpi lausuntojen antajat, niiden jakautumisen ja lausuntojen sisällön. Analysoimme lisäksi lausunnoissa toistuvia teemoja. Luvussa viisi esittelemme yhteenvedon ja tutkimuksen keskeiset johtopäätökset.

⁴ Seminaarityön tekijöinä Julia Närhi, Julia Huovinen, Jessica Airas ja Oskari Suominen.

2 Tutkimusasetelma

2.1 Lakimuutoksen tausta ja tavoitteet

Metsästyslakia muutettiin 1.1.2026 voimaan tulleella lailla metsästyslain muuttamisesta (1292/2025). Lakimuutoksella metsästyslaista poistettiin suden ympärivuotista rauhoitusta koskeva säännös. Tämän seurauksena metsästysasetuksen 24 §:ään lisättiin kohta 26, jonka mukaan susi on rauhoitettu 11. helmikuuta – 30. marraskuuta. Susi määriteltiin alueellisen kiintiön nojalla metsästettäväksi lajiksi asetuksella suden kiintiömetsästyksestä (1433/2025). Alueelliset kiintiöt sekä suurin sallittu saalismäärä kokonaisuudessaan määriteltiin asetuksella alueellisen kiintiön nojalla sallittavasta suden metsästyksestä metsästysvuonna 2025–2026 (1434/2025). Näillä asetuksilla annettiin myös muita tarkempia määräyksiä metsästyksen järjestämisestä.

Metsästyslain uudistamista koskevan lakihankkeen taustalla olivat pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma ”Vahva ja Välittävä Suomi”, sekä Euroopan Unionin luontodirektiiviin suden suojeluasemaa koskeva muutos.⁵ Hallitusohjelmassa todettiin, että suurpetopoliittikkaa on hoidettava tavalla, joka huomioi sosiaalisen kestokyvyn. Lisäksi suurpetojen kannanhoidollinen metsästys luvattiin turvata lainsäädännöllä.⁶ Lakihankkeen tavoitteena oli poistaa laista suden ympärivuotista rauhoitusta koskeva säännös sekä parantaa lain teknistä laatua ja selkeyttä.⁷

Metsästyslakiin tehty muutos oli mahdollinen johtuen toukokuussa 2025 EU:n luontodirektiiviin tehdystä muutoksesta, jossa susi siirrettiin liitteestä IV (yhteisön tärkeinä pitämät tiukasti suojellut eläinlajit) liitteeseen V (yhteisön tärkeinä pitämät eläinlajit). Kaikkien liitteessä IV lueteltujen tiukasti suojeltujen eläinlajien tahallinen häiritseminen, pyydystäminen ja tappaminen on kielletty.⁸ Liitteen V osalta jäsenvaltioiden on tehtävä tarvittavat toimenpiteen sen varmistamiseksi, että liitteen eläinlajien yksilöiden hyödyntäminen ei ole ristiriidassa niiden suotuisan suojelutason säilyttämisen kanssa.⁹ Luontodirektiivin 11 artikla asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden huolehtia yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien suojelun tason seurannasta. Luontidirektiivin 14 artikla mahdollistaa

⁵ HE 173/2025 vp, s. 3

⁶ Valtioneuvosto 2023:58, kohta 6.

⁷ HE 173/2025 vp, s. 6.

⁸ Direktiivi 92/43/ETY, 12 artiklan 1 kohta.

⁹ Direktiivi 92/43/ETY, 14 artikla.

liitteen V eläinlajien metsästämisen, mikäli se ei ole ristiriidassa lajin suotuisan suojelun tason säilymisen kanssa.

Euroopan neuvoston luontodirektiiviä suden suojeluaseman osalta muuttavassa direktiivissä (2025/1237) on tarkennettu, että direktiivillä hyväksytyn muutoksen estämättä jäsenvaltioiden on mahdollista edelleen säilyttää suden suojelun taso sellaisena, joka vastaa täysin rauhoitetun eläinlajin suojelua.¹⁰ Tämä luontodirektiivin muutos ei siis edellyttänyt Suomessa kansallisia lainsäädäntötoimia muutoksen täytäntöönpanemiseksi.

Ennen nyt tarkastelussa olevaa 1.1.2026 voimaan tullutta metsästyslakia muuttanutta lakia (1292/2025) metsästyslakiin ja asetukseen metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista tehtiin muutoksia 12.7.2024 voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksella metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista annetun asetuksen muuttamisesta (479/2024) sekä 27.5.2025 voimaan tulleella lailla metsästyslain 41 §:n muuttamisesta (244/2025). Näiden aiempien muutosten tarkastelu on tarpeellista erityisesti siksi, että nämä edellä mainitut muutokset ovat jo sellaisenaan helpottaneet turvallisuus- ja riskiperusteisten poikkeuslupien saantia. Tämän tiedostaminen on olennaista, koska viimeisimmän metsästyslakia muuttavan lain (1292/2025) valmisteluprosessin aikana suden ympärivuotisen rauhoituksen poistamista on perusteltu muun ohella susien aiheuttamien vahinkojen määrän lisääntymisellä sekä turvallisuusperusteella esimerkiksi hallituksen esityksen pääasiallisia vaikutuksia käsittelevässä 4.2 luvussa.

Kahden edellä mainitun aiemmin tehdyn säädösmuutosten valmistelu aloitettiin, kun maa- ja metsätalousministeriö asetti asiantuntijatyöryhmän ja sen toimintaa ohjaavan ohjausryhmän kehittämään poikkeuslupakäytäntöjä koskien sutta ja muita suurpetoja. Tämän ns. suurpetotyöryhmän toimikauden pituus oli 1.4.2024-11.10.2024 ja sen loppuraportti julkaistiin 28.11.2024. Suurpetotyöryhmän loppuraporttia ja sen ehdottamia läpi vietyjä säädösmuutoksia tarkastellaan tarkemmin seuraavassa luvussa.

¹⁰ Direktiivi 2025/1237/EU, kohta 6.

2.2 Lainsäädännön tila ennen lakimuutosta

Useita suden metsästyksen liittyviä säädösmuutoksia on tehty suhteellisen lyhyen ajan sisällä. Toisiaan seuraavia säädösmuutoksia tarkasteltaessa herää kysymys siitä, miksi erityisesti metsästyslakiin tehdyt muutokset on toteutettu kahdella erillisellä lailla.

Suurpetotyöryhmän yhtenä tehtävänä oli laatia ehdotus vahinko- ja turvallisuusperusteisia poikkeuslupia sujuvoittava asetusmuutos. Suurpetotyöryhmän ehdotuksesta valtioneuvoston asetusta metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista (452/2013) muutettiin. Asetuksen muuttamisen tavoitteena oli helpottaa vahinko- ja turvallisuusperusteisten poikkeuslupien saantia.¹¹

Nämä muutokset kohdistuivat poikkeuslupien edellytysten arviointiin suurpetojen osalta siten, että muuna tyydyttävänä ratkaisuna ei enää voida pitää eläimen loukuttamista tai nukuttamista ja siirtämistä toisaalle. Poikkeuslupaa koskevia määräyksiä muutettiin siten, että jos vahinkoa aiheuttavan suurpedon tunnistaminen ei perustellusta syystä onnistu, voidaan poikkeuslupa myöntää kohdentamatta sitä tiettyyn yksilöön. Myös poikkeusluvan voimassaoloaikaa pidennettiin 21 päivästä 31 päivään. Käytännössä asetusmuutos helpotti jo tällöin vahinko- ja turvallisuusperusteisten poikkeuslupien saamista.

Seuraavaksi metsästyslakiin tehtiin muutoksia 23.5.2025 annetulla lailla metsästyslain 41 §:n muuttamisesta (244/2025). Tämän lakimuutoksen tavoitteena oli mm. luoda edellytyksiä luontodirektiivin 16.1 artiklan e alakohtaan perustuvalla suojelusta poikkeamiselle.¹² Tältä osin suurpetotyöryhmän tehtävänä oli selvittää millaisia lainsäädäntötoimia kansallisesti olisi tehtävä, jotta luontodirektiivin 16.1 artiklan e alakohdan poikkeusluvan edellytykset olisivat olemassa.¹³ Suurpetotyöryhmän loppuraportin perusteella tavoitteena oli suden, karhun ja ilveksen kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistaminen poikkeuslupapäätöksin eikä alueellisiin kiintiöihin perustuvaa metsästystä raportissa ole mainittu.

Luontodirektiivin 16.1 artikla ja sen alakohta e mahdollistavat tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen IV liitteen lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisen viranomaisen määrittelemissä rajoissa, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole, eikä poikkeus vaikuta haitallisesti lajin kantojen suotuisan suojelutason säilymiseen sen

¹¹ VN/8175/2024, s. 18

¹² HE 21/2025, s. 14

¹³ VN/8175/2024, s. 21.

luontaisella levinneisyysalueella.¹⁴ Kyseessä on siis poikkeussäännös, jonka tarkoituksena on mahdollistaa poikkeaminen luontodirektiivin 12- 15 artiklojen säännöksistä jotka asettavat jäsenvaltioille velvoitteita lajien suojelemiseksi.

Suurpetotyöryhmän loppuraportin tiivistelmäosiossa todettiin, että suurpetojen kannanhoidollisen metsästyksen on estänyt erityisesti se, etteivät tuomioistuimet ole hyväksyneet suurpetojen suojelusta poikkeamisen päämääräksi kannanhoidollista metsästystä.¹⁵ Suurpetotyöryhmän keskeisenä ehdotuksena esitettiin metsästyslain asetusantovaltuuden muutosta siten, että Maa- ja metsätalousministeriö voisi määrittellä asetuksella päämääräksi suurpetojen kannanhoidon. Asetuksenantovaltuuteen kohdistuvan muutoksen katsottiin mahdollistavan päämäärän asettamisen luontodirektiivin 16.1 artiklan e alakohdan mukaisesti koskemaan lajikohtaisia poikkeuslupia sekä kannanhoitoalueita.¹⁶

Lailla metsästyslain 41 §:n muuttamisesta (244/2025) metsästyslain 41 §:n 1 momenttiin lisättiin säännös, jonka mukaan lain 37, 38 ja 50.2 §:n mukaisesta rauhoituksesta, kiellosta tai rajoituksesta poikkeamista koskevassa poikkeuslupaharkinnassa voidaan ottaa huomioon myös riistaeläinlajeja ja niiden elinympäristöjen hoitoa koskevat hoitosuunnitelmat, joiden toimenpiteillä otetaan huomioon luontodirektiivin 2 artikla. Lisäksi Metsästyslain 41 §:n 5 momenttiin lisättiin uusi asetusantovaltuus, jonka mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 41 a §:n 3 momentissa tarkoitettun poikkeusluvan päämäärästä ja alueesta, jota päämäärä koskee, sekä poikkeuksen kohteena olevan lajin suotuisan suojelutason viitearvosta.¹⁷ Asetuksenantovaltuutta koskevan lakimuutoksen tultua voimaan 27.5.2025 kannanhoidollisten poikkeuslupien myöntäminen olisi ollut mahdollista metsästyslain 10 §:n nojalla, mikäli Maa- ja metsätalousministeriö olisi antanut asetuksen, jossa kannanhoito määritellään hyväksyttäväksi päämääräksi poikkeusluvan saamiselle. Näin ei kuitenkaan tuolloin tehty ja kyseinen asetus annettiin vasta 30.12.2025 ja se tuli voimaan 1.1.2026.

Suden ympärivuotisen rauhoituksen poistaminen sekä metsästyslain nojalla annetut 1.1.2026 voimaan tulleet kolme asetusta yhdessä aiemman metsästyslain 41 §:ää koskevan

¹⁴ Direktiivi 92/43/ETY, 16 artikla

¹⁵ VN/8175/2024, tiivistelmä.

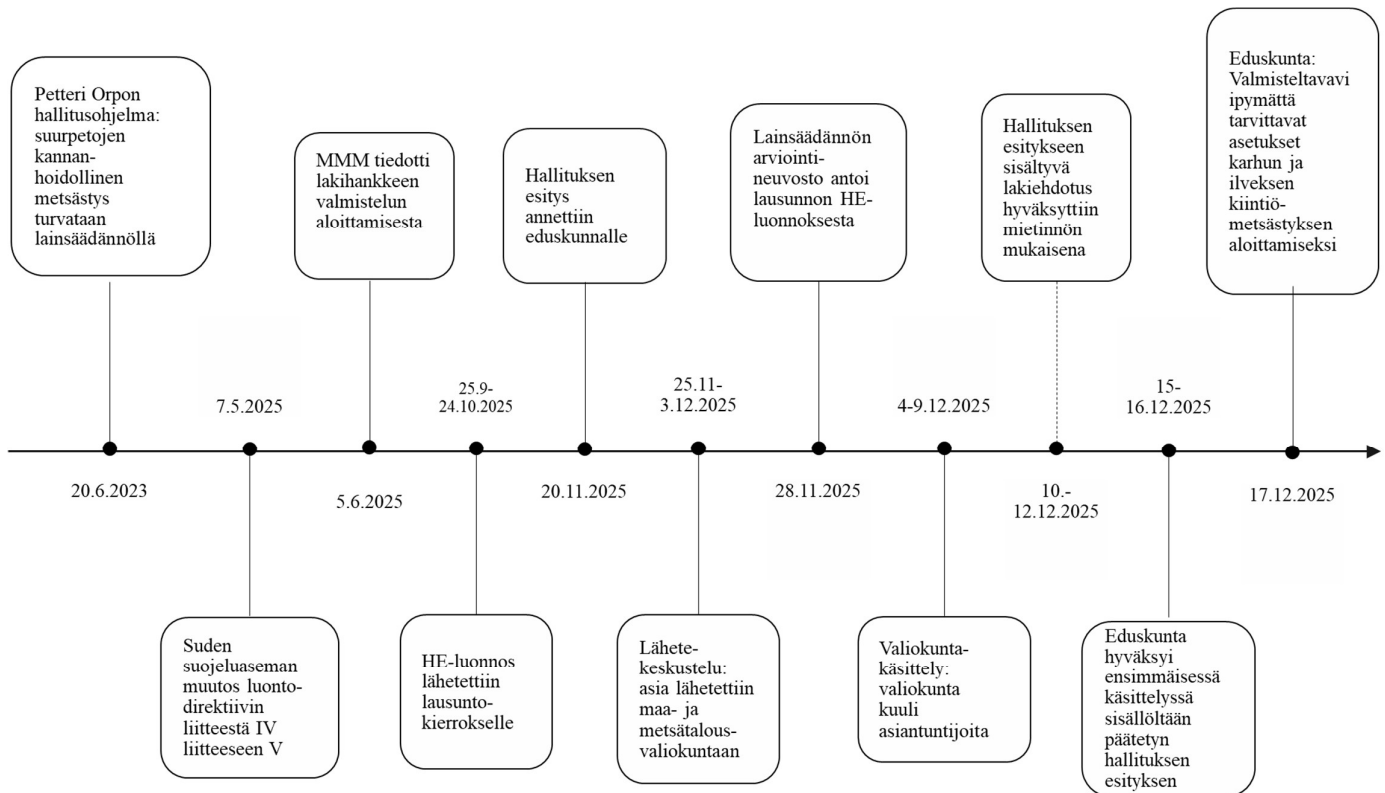
¹⁶ VN/8175/2024, s.7.

¹⁷ Laki metsästyslain 41 §:n muuttamisesta, 41 §.

lakimuutoksen kanssa mahdollistavat alueellisiin kiintiöihin perustuvan suden kannanhoidollisen metsästyksen metsästyslain 10 §:n nojalla tietyin ehdoin.

2.3 Lainsäädäntöprosessi

Kuviosta 2 voidaan havaita lainsäädäntöprosessin keston olleen melko lyhyt. Maa- ja metsätalousministeriö antoi 5.6.2025 tiedotteen metsästyslain uudistamista koskevan lakihankkeen valmistelun aloittamisesta ja joulukuun loppuun mennessä laki oli jo hyväksytty ja sen odotettiin tulevan voimaan 1.1.2026. Lainvalmistelun prosessioppaan mukaan esivalmistelu on lainvalmisteluprosessin ensimmäinen vaihe, jossa kootaan tietoa ja arvioidaan lainvalmisteluhankkeen käynnistämisen tarve ja suunnitellaan tulevan hankkeen tavoitteista, toimeksiannosta ja toteuttamisesta.¹⁸ Metsästyslain uudistuksen osalta esivalmistelusta ei löydy tietoa eikä esimerkiksi hankesuunnitelmaa ole tehty.



¹⁸ Lainvalmistelun prosessiopas, kohta 1.

Kuvio 1: Metsästyslain muuttamisesta annetun lain lainvalmisteluprosessin aikajana

Hallituksen esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoja aikavälillä 25.9 – 24.10.2025. Luonnos hallituksen esityksestä lähetettiin lausuttavaksi 28 sidosryhmälle. Lisäksi luonnos julkaistiin lausuntopalaute.fi-palvelussa, jossa kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa luonnoksesta lausuntonsa. Huomion arvoista on, että hallituksen esitysluonnoksessa tai sen liitteissä ei ollut lain voimaantulon kannalta merkityksellisiä asetuserityksiä, minkä vuoksi niiden sisällöstä ei ole ollut mahdollista lausua. Lausuntoaikojen pituus oli päivissä laskettuna 4 viikkoa ja yksi päivä. Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan säädösehdotuksista pyydettävien lausuntojen antamiseen tulisi varata aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa.¹⁹

Lausuntoja hallituksen esitysluonnoksesta annettiin yhteensä 127 kappaletta, joista 68 yksityishenkilöiltä ja 59 sidosryhmiltä. Hallituksen esityksessä lausuntopalaute on käyty melko suppeasti läpi, eikä esimerkiksi lausuntopalautteissa toistuvasti mainittua lainvalmistelun kehoa laatua ja kiirettä mainittu siinä lainkaan. Muutoksia hallituksen esitykseen tehtiin lähinnä metsästyspiirien ja viranomaisten lausuntopalautteen perusteella.

Maa- ja metsätalousministeriö toimitti hallituksen esityksen lainsäädännön arviointineuvostolle 14.11.2025, joka antoi lausuntonsa esityksestä 28.11.2025. Maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti arviointineuvostolle, että sen lausuntoa ei pystytä huomioimaan eikä hallituksen esitykseen tehdä muutoksia lausunnon johdosta, koska esitys on jo 20.11.2025 annettu eduskunnalle. Tästä johtuen arviointineuvosto totesi lausunnossaan olevansa tietoinen siitä, että hallituksen esitystä ei muutettaisi sen lausunnon perusteella.²⁰ Arviointineuvosto joutui poikkeuksellisesti antamaan lausuntonsa eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle, koska esitys lähetettiin eduskuntaan kuusi päivää sen jälkeen, kun arviointineuvosto sai sen lausuttavakseen.

Hallituksen esityksen sisällön osalta arviointineuvosto lausui, että esityksestä puuttuu varsinainen vaikutusarviointi, arvio nykytilasta sekä tieto suden suojeluaseman muutoksen vaikutuksia susien suojeluun Suomessa.²¹ Arviointineuvoston käyttämiä standardilausumia on viisi arvosana-asteikolla 1-5. Arviointineuvoston arvio metsästyslain muuttamista

¹⁹ Oikeusministeriö 2016, kohta 1.9.

²⁰ Arviointineuvoston lausunto (HE 173/2025 vp), s.5.

²¹ Arviointineuvoston lausunto (HE 173/2025 vp), s.1.

koskevasta hallituksen esityksestä oli näistä kehnoin ja sen sisältö on seuraava:

*”Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista.”*²²

Lähetekeskustelussa asia päädyttiin lähettämään Maa- ja metsätalousvaliokuntaan. Valiokunta hyväksyi hallituksen esityksen muutettuna. Lausumaehdotuksenaan Valiokunta esitti seuraavaa: *”Eduskunta edellyttää, että maa- ja metsätalousministeriö valmistelee viipymättä asetukset, joita tarvitaan karhun ja ilveksen rauhoituksesta poikkeamiseen alueelliseen kiintiöön perustuvalla metsästyksellä.”*²³

Valiokunta laajensi alueellisen kiintiömetsästyksen koskemaan suden lisäksi myös karhua ja ilvestä. Laajennus on yllättävä ja ihmetystä herättävä, sillä karhu ja ilves molemmat kuuluvat luontodirektiivin liitteessä IV luokiteltuihin tiukasti suojeltuihin eläinlajeihin. Karhun metsästäminen on ollut jo nyt mahdollista alueellisen kiintiön perusteella poronhoitoalueella.

Karhun ja ilveksen alueellisiin kiintiöihin perustuva metsästäminen on kuitenkin ainakin teoriassa mahdollista luontodirektiivin 16.1 artiklan e alakohdan nojalla, joskin ehdot ovat tiukat ja artiklaa sovellettaessa tulee noudattaa varovaisuusperiaatetta. Euroopan Unionin tuomioistuin on antamassaan ratkaisussa C-674/17 täsmentänyt, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaa ei voida käyttää yleisenä perusteena direktiivin 12 artiklan 1 kohdasta poikkeamisen hyväksymiselle, koska muuten 16 artiklan 1 kohdan muista alakohdista sekä tiukan suojelun järjestelmästä tulisi tehottomia.²⁴

Eduskunnan ensimmäisessä käsittelyssä lakiehdotus hyväksyttiin Valiokunnan lausumaehdotuksen mukaisena ja sisällöltään päätetty hallituksen esitys hyväksyttiin toisessa käsittelyssä.

²² Arviointineuvoston lausunto (HE 173/2025 vp), s.5.

²³ MmVM 7/2025 vp, s. 19.

²⁴ EUT, tuomio 10.10.2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, kohta 36.

3 Tutkimuksen ajatuspohja ja tutkimusmenetelmät

3.1 Tutkittava aineisto ja tutkimusmenetelmät

Metsästyslain muutokseen kohdistuva tutkimuksemme paikantuu oikeussosiologian kenttään. Tutkimusmenetelmämme ovat määrällinen eli kvantitatiivinen analyysi sekä laadullinen eli kvalitatiivinen analyysi. Tutkimuksen aineiston keräämiseen olemme käyttäneet Turun yliopiston Lakitutkaa.

Tutkimuskysymys	Aineisto	Menetelmä
Millaisilta tahoilta lausuntoja saatiin ja kuinka moni kannatti tai vastusti suden ympärivuotista rauhoitusta koskevan 37.3 §:n poistamista?	Hallituksen esitysluonnoksesta HE 173/2025 saatu lausuntopalaute. Lausuntoja tuli yhteensä 127 kpl: 59 sidostyhmiltä ja 68 yksityishenkilöiltä.	Kvantitatiivinen analyysi jonka avulla selvitetään, miten lakimuutoksen kannatus jakautui.
Millaisia argumentteja lausunnoissa esitettiin ja millaisella tietopohjalla niitä perusteltiin?	Hallituksen esitysluonnoksesta HE 173/2025 sidosryhmiltä saatu lausuntopalaute. (59 kpl)	Aineistolähtöinen sisällönanalyysi, jonka tarkoituksena on teemoitella lausunnoissa toistuvasti esiintyvät aiheet.

Taulukko 1: Tutkimuskysymykset, aineisto ja menetelmät

Kvantitatiivisessa tutkimusosiossa tarkoituksenamme on kuvailla, mitkä tahot lausuntoja antoivat ja ristiintaulukoimalla selvitämme, miten lakimuutoksen kannatus jakautui lausunnonantajien kesken. Tavoitteenamme on selvittää, kuinka moni vastusti tai kannatti suden ympärivuotista rauhoitusta koskevan 37.3 §:n poistamista kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistamiseksi alueellisten kiintiöiden nojalla.

Tutkimuksen kvalitatiivisessa eli laadullisessa analyysissä aineistosta ei tehdä tilastollisia johtopäätöksiä vaan aineistoa pyritään kuvaamaan ja ymmärtämään.²⁵ Tutkimuksemme aineiston analyysi tehdään teema-analyysin avulla. Teemoittelussa aineistosta paikannetaan tutkimusongelman kannalta relevantit aiheet eli teemat ja tämän jälkeen vertaillaan teemojen esiintymistä aineistossa.²⁶ Teemoittelu voidaan tehdä aineisto- tai teorialähtöisesti.²⁷

Tutkimuksemme aineisto koostuu hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi metsästyslain muuttamisesta varten annetuista lausunnoista. Pyrimme selvittämään aineistosta toistuvasti esiin nousevia teemoja ja niiden sisällä esiintyviä argumentteja. Analyysia johtaa tutkimuskysymykset, jotka ovat ”millaisia argumentteja lausunnoissa esitettiin ja minkälaisella tietopohjalla niitä perusteltiin?”

Tutkimuksemme menee käytännössä Braunin ja Clarken kuusivaiheisen refleksiivisen temaattisen analyysin mukaan, jonka vaiheet ovat 1) aineistoon tutustuminen, 2) aineistojen koodaaminen, 3) alustavien teemojen luominen, 4) teemojen kehittäminen, 5) teemojen nimeäminen ja 6) raportin kirjoittaminen.²⁸ Tutustumme aineistoon, eli annettuihin lausuntoihin, jonka jälkeen aineisto koodataan. Lausunnonantajat ristiintaulukoidaan Excel- taulukon avulla. Tämän pohjalta luomme kaaviot, josta nähdään, kuinka moni lausunnonantajista on vastustanut tai puoltanut lakiehdotusta. Tämän jälkeen etsimme lausunnoista toistuvia yhtäläisyyksiä eli esiin nousevia aiheita ja joiden perusteella muodostamme alustavat teemat. Lisäksi tarkastelemme, minkälaiseen tietopohjaan lausunnot perustuvat.

3.2 Tutkimuksen ajatuspohja

3.2.1 Tutkimuskirjallisuus

Perustuslain 14 §:n mukaan julkisella vallalla on vastuu edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja näin vaikuttaa päätöksentekoon, joka koskee häntä. Yksi tapa osallistua on äänestäminen, joka on turvattu samassa pykälässä. Kansalaisilla pitäisi kuitenkin olla myös mahdollisuus vaikuttaa lakien sisältöön niiden säätämisvaiheessa.

²⁵ Ervasti 2022.

²⁶ Eskola - Suoranta 1998.

²⁷ Tuomi - Sarajärvi 2018.

²⁸ Clarke, V – Braun, V. 2022.

Kuitenkin, että kansalainen voisi osallistua ja päästä vaikuttamaan lainsäädäntöön, hänen olisi tiedettävä miten ja milloin hän voisi siihen vaikuttaa.²⁹

Yhdeksi lainsäädäntöprosessin kriteeriksi onkin tunnustettu kansalaisten mahdollisuus osallistua lainsäädäntöprosessiin.³⁰ Näitä erilaisia kriteerejä lainsäätäjän on noudatettava. Keskeisimpiä lainvalmisteluoppaita ovat hallitusten esitysten laatimisohteet³¹, lainvalmistelun vaikutusarviointiohje³², lainvalmistelun prosessiopas³³, lainkirjoittajan opas³⁴ sekä säädösvalmistelun kuulemisopas³⁵. Tutkimuksessamme peilaammekin metsästyslain muutoksen säätämistä lainvalmistelun prosessioppaaseen.

Keinäsen ja Paasosen mukaan hyvä lainvalmistelu on sidoksissa hyvään tietopohjaan ja tähän hyvään tietopohjaan kuuluu myös eri intressiryhmien huomioiminen ja niiden kuuleminen.³⁶ Keinäsen mukaan sidosryhmien kuulemisella on eri tarkoituksia ja osallistumisen avulla sidosryhmät voivat kommentoida säädösehdotusta ja saavat myös tietoa tulevasta lainsäädäntömuutoksesta.³⁷ Sidoryhmien kuulemista on tutkittu useilla tutkimuksilla.

Keinänen tutkimuksessaan on huomannut, että lausuntovaihe tapahtuu usein liian myöhään, jotta sillä olisi suurta vaikutusta säädösehdotuksen lopputulokseen.³⁸ Voi olla myös kokonaan toinen asia, kuinka paljon sidosryhmillä on ylipäätään vaikutusta lainvalmisteluprosessissa.³⁹ Hyvän lainvalmistelun mukaan sidosryhmien kuulemisella pitäisi olla vaikutusta lakien säätämiseen. Lain täytäntöönpanon resursointia pitäisi siis tarkentaa lausuntopalautteen pohjalta.⁴⁰ Tarkoitus ei kuitenkaan ole neuvotella lainsäädännön sisällöstä.⁴¹

Keinänen on huomannut tutkimuksessaan, että lausuntokierroksen pituus on lyhentynyt ajan myötä.⁴² Lausunnonantamisajan pituutta kritisoitiin metsästyslain muutosta koskevalla lausuntokierroksella. Suden metsästys on kuitenkin yhteiskunnallisesti ja poliittisesti arka,

²⁹ Konttinen, L., ym. 2024. s.10

³⁰ Keinänen, A – Vartiainen, N. 2023. s.14

³¹ Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 49:2018.

³² Valtioneuvoston julkaisuja. 2022:66.

³³ Finlex. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>

³⁴ Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 37/2013.

³⁵ Valtioneuvoston julkaisuja 2025:88.

³⁶ Keinänen, A., ym. 2015. s.31

³⁷ Keinänen, A., ym. 2024. s. 254

³⁸ Keinänen, A – Halonen, M. 2017. s.20

³⁹ Ahtonen, R. – Keinänen, A. 2012. s.23

⁴⁰ Keinänen, A – Vartiainen, N. 2023. s.18

⁴¹ Naundorf, S. - Radaelli, C . 2017. s. 202

⁴² Keinänen, A – Vartiainen, N. 2023. s.46

minkä pitäisi näkyä lausuntokierroksen pituudessa. Säädösvalmistelun kuulemisoppaassa mainitaan, että ”kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa” ja että lyhyempi lausuntoaika määritetään vain perustellusta syystä.⁴³

Metsästyslain muutosta koskeva lausuntokierros käytiin ajalla 25.09.-24.10.2025.

Lausuntopalautteista nousi yhdeksi teemaksi ”suotuisa suojelun taso”. Tästä suojelun tasosta oli erimielisyyttä sidosryhmien välillä. Suotuisan suojelun taso on keskeinen käsite Euroopan unionin luonnon monimuotoisuuden suojeluun liittyvässä lainsäädännössä.⁴⁴

Luonnonsuojelulain mukaan sillä tarkoitetaan sitä, että laji pystyy säilymään elinvoimaisena pitkällä aikavälillä luontaisessa elinympäristössään. Bisin mukaan suotuisan suojelun taso on oikeastaan määrittelemätön ja aiheuttaa eri näkökulmien mukaan erilaisia tavoitteenasetteluja.⁴⁵ Luonnonvarakeskuksen suojelutason viitearvojen laskemisen työkaluilla voidaan määrittää useita viitearvoja erilaisiin lähtöoletuksiin perustuen, joten niiden määrittämiseen ei ole yhtä oikeaa tapaa.⁴⁶

Lausuntopalautteessa konkretisoitui intressiryhmien erimielisyys suojelutasosta, mutta myös siitä, miten se tulisi määrittää. Bisin mukaan tämä tulkinnallisuus saattaa juuri lietsoa konflikteja.⁴⁷ Nämä konfliktit usein syntyvät suden suojelun ja kannanhoidollisen metsästyksen välillä. Suden suojelussa on myös kysymys yksittäisten ihmisten ja ihmisryhmien elinympäristöistä, jolloin susiongelma aktualisoituu maaseudun asukkaiden elinympäristössä, eikä kosketa juurikaan kaupunkilaisia.⁴⁸

Miksi juuri susi aiheuttaa erityisiä haasteita? Ihmisten suhtautuminen susiin määrittyy usein sen aiheuttamien vahinkojen kautta.⁴⁹ Bisi kuvailee ristiriitojen taustalla olevan arvomaailmamme, ”mikä vaikeuttaa konfliktin hallittavuutta.”⁵⁰ Konflikteja esiintyy myös, kun ihmisten ja villieläinten resurssit ovat päällekkäisiä.⁵¹ Susia kohtaan tunnetaan usein pelkoa. Pelko koetaan kotieläinten ja lasten puolesta ja nämä pelot ovat yleisempiä niillä alueilla, joilla susikanta on vasta vahvistumassa ja missä susia liikkuu asutusalueiden

⁴³ Säädösvalmistelun kuulemisohjeet.

⁴⁴ Borgström, S. 2011. s.40

⁴⁵ Bisi, J. 2005. s.20

⁴⁶ Luonnonvarakeskus, viitearvojen määrittely.

⁴⁷ Bisi, J. 2010. s.60

⁴⁸ Borgström, S. 2011. s.15

⁴⁹ Bisi, J. 2005. s.6

⁵⁰ Bisi, J. 2010. s.15

⁵¹ Olson, E., ym. 2015. s.676

tuntumassa.⁵² Pohja-Mykrän mukaan niiden ennakoimaton käytös ylläpitää ja pelkoa ja kielteisiä asenteita ja asenteet voivat jopa voimistua, mitä pidempiaikainen yhteiselo on ollut.⁵³ Hiedanpää ja Ratamäki toteavat osuvasti, ettei kuitenkaan kaikkea vastuuta susien aiheuttamista vahingoista voi sysätä maaseudun asukkaille, koirien omistajille tai metsästäjille, mutta ei myöskään yhteiskunnalle tai itse sudellekaan. ”Ihmisten osallisuuden tunnistaminen susivahinkojen syntymisessä auttaa erittelemään oikeudenmukaisuutta ja kohtuullisuutta tässä kysymyksessä”.⁵⁴

Luonnonvarakeskuksen laatiman susikannan suotuisan suojelutason viitearvojen määrittelyhankkeen väliraportissa todetaan, että Suomen susikanta on liian pieni pysyäkseen geneettisesti elinvoimaisena edes lyhyellä aikavälillä. Väliraportin mukaan geneettisten analyysien perusteella kannan tulisi olla vähintään 500 yksilöä.⁵⁵ Loppuraportissa kuitenkin todetaan, että kannan geneettisen elinvoimaisuuden turvaaminen pitkällä aikavälillä edellyttäisi vähintään 1000 yksilön populaatiota.⁵⁶

Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan Suomessa oli susia vuoden 2015 tammikuussa noin 220-240, vuoden 2016 helmikuussa 200-235, vuoden 2017 maaliskuussa 150-180 ja vuoden 2018 maaliskuussa 165-190 yksilöä.⁵⁷ Vuonna 2016 suurin sallittu saalismäärä on ollut 46 yksilöä. Huomion arvoista on, että eri lupien nojalla tapettujen susien poistuma oli vuonna 2016 yhteensä 70 yksilöä, mikä on 52,2 % enemmän kuin suurin sallittu saalismäärä.

3.2.2 Oikeuskäytäntö

Euroopan Unionin tuomioistuin on antanut useampia tuomioita, joissa se täsmentää luontodirektiivin eläinlajien suojelua koskevien artiklojen sisältöä ja soveltamista. Tässä osiossa tarkastelemme erityisesti ratkaisuja, joissa luontodirektiivin liitteen V eläinlajien hoitotoimenpiteitä koskevan 14 artiklan sisältöä on täsmennetty.

⁵² Bisi, J. 2005. s.133

⁵³ Pohja-Mykrä, M.2015. s.63

⁵⁴ Hiedanpää, J – Ratamäki, O. 2015. s.145

⁵⁵ Valtonen M., Helle I., Kojola I., Mäntyniemi S., Harmoinen J., Nivala V., Johansson H., Ponnikas S., Herrero A., Heikkinen S., Kvist L., Aspi J. & Holmala K. 2021, s. 16

⁵⁶ Mäntyniemi, S., Valtonen, M., Helle, I., Johansson, H., Ponnikas, S., Nivala, V., Harmoinen, J., Herrero, A., Heikkinen, S., Kvist, L., Aspi, J., Kojola, I. & Holmala, K. 2022, s. 51

⁵⁷ Luonnonvarakeskus. Lausunto 19.1.2015, s.7; Lausunto 16.3.2016, s.9; Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 27/2018 s.7

Luontodirektiivin 14 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet, jotta liitteen V eläinlajien yksilöiden ottaminen luonnosta ja niiden hyödyntäminen eivät ole ristiriidassa niiden suotuisan suojelun tason säilyttämisen kanssa, mikäli se katsotaan 11 artiklassa säädetyn seurannan perusteella tarpeelliseksi.⁵⁸

Luontodirektiivin 11 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava 2 artiklassa tarkoitettujen lajien (yhteisön tärkeinä pitämät eläinlajit) suojelun tason seurannasta ottaen huomioon erityisesti ensisijaisesti suojeltavat lajit.⁵⁹

Mikäli 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut toimenpiteet katsotaan seurannan perusteella tarpeellisiksi, on niihin luontodirektiivin 14 artiklan 2 kohdan mukaan kuuluttava 11 artiklan mukaisen seurannan jatkaminen. Lisäksi toimenpiteisiin voi kuulua esimerkiksi;

- määräyksiä, jotka koskevat pääsyä tietyille alueille,
- lajien yksilöiden luonnosta ottamista ja tiettyjen kantojen hyödyntämistä koskeva väliaikainen tai paikallinen kieltäminen,
- yksilöiden ottamista koskevien aikojen ja/tai menetelmien sääntely,
- yksilöitä pyydetäessä niiden kantojen suojelun huomioon ottavien metsästys- ja kalastussääntöjen soveltaminen,
- yksilöiden ottamista koskeva lupajärjestelmä tai kiintiöt,
- yksilöiden myyntitarkoituksessa tapahtuvan ostamisen, myymisen, myyntiin tarjoamisen, hallussapidon tai kuljettamisen sääntely,
- eläinlajien kasvattaminen vankeudessa sekä kasvilajien keinotekoinen lisääminen tarkoin valvotuissa oloissa yksilöiden luonnosta ottamisen vähentämiseksi,
- toteutettujen toimenpiteiden vaikutusten arviointi.⁶⁰

EUT on antanut ratkaisun Espanjan Kastilia ja Leónin ylioikeuden ennakkoratkaisupyyntöön, joka koskee luontodirektiivin 14 artiklan soveltamista. EUT lähtee ratkaisun perusteluissa siitä, että luontodirektiivin johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todettu ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen, mukaan lukien luonnonvaraisen eläimistön suojelu, on unionin tavoitteleman yleisen edun mukainen ensisijainen tavoite.⁶¹

⁵⁸ Luontodirektiivi 14 artikla 1 kohta

⁵⁹ Luontodirektiivi 11 artikla

⁶⁰ Luontodirektiivi 14 artikla 2 kohta

⁶¹ EUT C-436/22, kohta 46

Liitteen V eläinlajien osalta tuomioistuin toteaa, ettei yhteisön tärkeänä pitämän eläinlajin sisällyttäminen liitteeseen V tarkoita sitä, että sen suojelun tasoa olisi lähtökohtaisesti pidettävä suotuisana. Luontodirektiivin 14 artiklan 2 kohdan osalta tuomioistuin toteaa, että artiklan nojalla toteutetut toimenpiteet, jotka sisältävät metsästyssääntöjä ovat omiaan rajoittamaan lajien ottamista eivätkä laajentamaan sitä. EUT toteaa myös, että luontodirektiivin 14 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että metsästystä voidaan rajoittaa tai se voidaan kieltää, mikäli se on tarpeen kyseisen lajin suotuisan suojelun tason säilyttämiseksi tai ennalleen saattamiseksi.⁶²

Suojelun tason arvioinnin osalta tuomioistuin toteaa, että luontodirektiivin 14 artiklaan perustuvien toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa on otettava huomioon luontodirektiivin 17 artiklan mukaisesti laadittu kertomus, 11 artiklassa tarkoitettun seurannan avulla saatu tieto ja kaikki uusin tieteellinen tieto. Tuomioistuin katsoo, että metsästyksen rajoittaminen tai kieltäminen on tarpeellista, kun parhaan käytettävissä olevan tieteellisen tiedon perusteella on epävarmaa, vaarantuuko lajin suotuisan suojelun tason säilyttäminen.⁶³

Johtopäätöksensä Espanjan Kastilia ja Leónin ylioikeuden ennakkoratkaisupyyntöön EUT toteaa, että luontodirektiivin 14 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan susi osoitetaan metsästettäväksi lajiksi jäsenvaltion alueella, jossa se ei kuulu direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa säädetyn tiukan suojelun piiriin, vaikka lajin suojelun taso mainitussa jäsenvaltiossa on ”epäsuotuisa - riittämätön”. Tässä yhteydessä on otettava huomioon luontodirektiivin 17 artiklan mukaisesti laadittu kertomus, kaikki uusin tieteellinen tieto, 11 artiklan mukaisen seurannan avulla saadut tiedot sekä SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistettu ennalta varautumisen periaate.⁶⁴

Euroopan unionin jäsenmaat raportoivat luontodirektiivin 17 artiklan mukaisesti komissiolle kuuden vuoden välein luontodirektiivin toimeenpanosta. Raporttiin sisällytetään arvio kaikkien luontodirektiivin liitteissä lueteltujen lajien suojelutasosta. Suojelutason arvioinnissa käytetään neljää luokkaa, jotka ovat ”suotuisa, epäsuotuisa - riittämätön, epäsuotuisa - huono ja ei tiedossa”. Suomen osalta raportoinnissa arvioidaan erikseen alpiinista aluetta (Ylä-Lappi) ja boreaalista aluetta (muu Suomi). Viimeisin suojelutason arvio on tehty vuonna 2025. Arvio suojelutasosta muodostuu osatekijöistä, jotka ovat levinneisyys, populaation tila,

⁶² EUT, tuomio C-436/22, kohdat 50-58

⁶³ EUT tuomio C-436/22, kohdat 65-74

⁶⁴ EUT, tuomio C-436/22, kohta 78

elinympäristön tila sekä suojelutason odotettavissa oleva kehitys. Suomen vuoden 2025 raportin perusteella susi on kokonaisarvion perusteella boreaalisella alueella suotuisalla suojelun tasolla, mutta alpiinisella alueella suojelutaso on ”epäsuotuisa – huono”.⁶⁵

Asiassa MTÜ Eesti Suurkiskjad vastaan Keskkonnaamet EUT on myös vastannut kysymykseen siitä, onko luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että arvioitaessa eläinlajin suojelun tasoa hoitotoimenpiteiden toteuttamiseksi direktiivin 14 artiklan nojalla huomioon voidaan ottaa 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.⁶⁶ Luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohdan mukaan kyseisen direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.⁶⁷

Ratkaisussa EUT katsoo, että jäsenvaltion tilannetta kuvastavat taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet voivat olla merkityksellisiä sen alueella esiintyvän lajin luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdassa tarkoitettuna suotuisana tai epäsuotuisana suojelun tason osoittamiseksi. Toisaalta tuomioistuin toteaa yksiselitteisesti, että kun kaikki luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan toisessa alakohdassa vahvistetut kolme edellytystä eivät täyty, ei lajin suojelun tasoa voida pitää suotuisana. Perusteluinaan se lausuu, että mikäli jäsenvaltioiden voitaisiin sallia katsovan, että huolimatta kyseisten edellytysten täyttymättä jäämisestä kyseisen eläinlajin suojelun taso voidaan jäsenvaltiossa katsoa suotuisaksi 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen vaatimusten ja erityispiirteiden vuoksi, vaarantuisi 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna lajin suojelun tavoitteen toteuttaminen.⁶⁸

Luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan toisen alakohdan mukaan lajin suojelun taso on suotuisa kun;

1. Lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että laji pysyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana;
2. Lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienentyä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa ja;

⁶⁵ Suomen ympäristökeskus 12.9.2025, s.2.

⁶⁶ EUT, tuomio 12.6.2025, C-629/23, ECLI:EU:C:2025:429, kohta 67

⁶⁷ Luontodirektiivi, 2 artikla kohta 3.

⁶⁸ EUT, tuomio 12.6.2025, C-629/23, ECLI:EU:C:2025:429, kohdat 68-69.

3. Lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö.⁶⁹

EUT on todennut ratkaisussa myös hyödyntämisen osalta, että: ”SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistetun ennalta varautumisen periaatteen mukaan on niin, että jos parhaan käytettävissä olevan tieteellisen tiedon perusteella ei saada varmuutta siitä, onko yhteisön tärkeänä pitämän lajin hyödyntäminen yhteensopivaa sen suotuisan suojelun tason säilyttämisen kanssa, asianomaisen jäsenvaltion on pidättäydyttävä sallimasta tällaista hyödyntämistä.”⁷⁰

EUT on ottanut asiassa MTÜ Eesti Suurkiskjad vastaan Keskkonnaamet antamassaan tuomiossa kantaa myös siihen, että voidaanko Unionin ulkopuolisten naapurimaiden lajin kannat ja kantojen vaihtuvuus huomioida suotuisan suojelun tason arvioinnissa. Suotuisan suojelun tason arvioinnin laajuuden osalta EUT on todennut, että: ”*Kun kolmannessa maassa ei ole vastaavaa suojelua kuin luontodirektiivillä tai ainakin Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta 19.9.1979 Bernissä allekirjoitetulla yleissopimuksella (EYVL 1982, L 38, s. 3) varmistetaan, ei ole olemassa mitään oikeudellisia takeita siitä, etteivätkö kyseisessä kolmannessa maassa esiintyvät kannat heikkenisi tulevaisuudessa, eikä siis siitä, etteikö niiden vaihtuvuus asianomaisen jäsenvaltion kannan kanssa heikkenisi.*”⁷¹

EUT lausui johtopäätöksensä, että lajin suotuisan suojelun tason on ensin väistämättä oltava olemassa paikallisella ja kansallisella tasolla. Hoitotoimenpiteiden tarvearvioinnissa voidaan kuitenkin huomioida unionin ulkopuolisessa naapurimaassa esiintyvien kyseisen lajin kantojen vaihtuvuuden. Vaihtuvuuden merkitystä on kuitenkin arvioitava naapurimaassa taatun oikeudellisen suojan tason kaikki ennakoitavissa olevat ja todennäköiset muutokset, jotka voivat vaikuttaa tähän vaihtuvuuteen, sekä toimivaltaisten viranomaisten välisen yhteistyön aste.⁷²

EUT:n oikeuskäytännön perusteella vaikuttaisi siltä, että eläinlajin suojelun tasoa ei voida määritellä suotuisaksi ainoastaan luontodirektiivin 11 artiklassa tarkoitetun seurannan perusteella, vaan huomioon tulee ottaa myös uusin tieteellinen tieto sekä luontodirektiivi 17

⁶⁹ Luontodirektiivi 1 kohta, i alakohdan toinen alakohta.

⁷⁰ EUT, tuomio 12.6.2025, C-629/23, ECLI:EU:C:2025:429, kohta 42.

⁷¹ EUT, tuomio 12.6.2025, C-629/23, ECLI:EU:C:2025:429, kohta 60.

⁷² EUT, tuomio 12.6.2025, C-629/23, ECLI:EU:C:2025:429, kohta 66.

artiklan nojalla laadittu kertomus. Näin ollen jäsenvaltion määrittelemä lajin suotuisan suojelun tason viitearvo ja sen täyttyminen ei yksistään mahdollista lajin metsästämistä, ellei kokonaisarvioinnin perusteella voida osoittaa, ettei lajin suotuisa suojelun taso vaarannu. Suojelun tasoa tulee ensi sijassa arvioida kansallisella tasolla eikä tässä arvioinnissa oteta huomioon lajin kantojen välistä vaihtuvuutta jäsenvaltion ulkopuolelle ulottuvien levinneisyysalueiden osalta. Naapurivaltion kanssa tapahtuva kantojen vaihtuvuus voidaan kuitenkin huomioida suojelutason suotuisuuden arvioinnissa luontodirektiivin 14 artiklan 2 kohdan mukaisten hoitotoimenpiteiden tarpeen arvioinnissa.

3.2.3 Teoriat

Tieteellisille tutkimuksille on ominaista hahmottaa tutkimusta teorioiden näkökulmista, joiden avulla tutkija voi jäsentää ilmiötä, määrittellä tutkittavan ilmiön keskeisiä käsitteitä tai muotoilla tutkimuskysymyksiä. Yleensä tutkimusta pidetään tieteenä, kun se on yhdistetty johonkin teoriaan.⁷³ Tässä tutkimuksessamme peilaamme lakia metsästyslain muuttamisesta julkisen intressin teoriaan sekä kaappausteoriaan, joita käytämme viitekehystenä tutkimuksellemme.

Julkisen intressin teoriolla selitetään yleisesti, että sääntelyllä pyritään suojelemaan suurta yleisöä, kun taas kaappausteorian mukaan sääntely ei suojaa sitä vaan ajaa yksittäisten ryhmien etuja.⁷⁴ Julkisen intressin teorian mukaan sääntelyllä suojataan yleistä hyvää ja edun haltija on koko yhteisö, mutta vain lainsäätäjät ja oikeuslaitos ymmärtävät, mitä yleinen etu on.⁷⁵ Muun muassa Sorauf kuvailee yleisen edun tarkoittavan yhteiskunnallista vaihtoehtoa, joka ansaitsee tulla eniten toteutetuksi, eli toisin sanoen toiminnan korkein standardi.⁷⁶

Julkisen intressin teoria perustuu kahteen oletukseen. Ensimmäisen mukaan vapaat markkinat epäonnistuvat usein monopolien tai ulkoisvaikutusten takia. Toiseksi hallitukset hyväntahtoisuudessaan kykenevät korjaamaan nämä markkinoiden epäonnistumiset sääntelyn avulla.⁷⁷

Julkisen intressin teorian vastakohtana on sääntelykäyttötymisen kaappausteoria, joka kuvaa sääntelyprosessin toimijoita itsekkäinä oman edun tavoittelijoina.⁷⁸ Stiglerin mukaan sääntely

⁷³ Ervasti, K. 2022.

⁷⁴ Hantke-Domas, M. 2003. s. 165.

⁷⁵ Hantke-Domas, M. 2003. s. 170.

⁷⁶ Sorauf, F. 1957. s.616.

⁷⁷ Seifer, A. 2005. s.440.

⁷⁸ Levine, E – Forrence, L. 1990. s.169.

on tietyn alan omaksumaa ja on suunniteltu ja toteutettu ensisijaisesti sen eduksi.⁷⁹ Tällöin puhutaan sääntelykaappauksesta, jossa yksityinen taho onnistuu vaikuttamaan julkiseen valtaan esimerkiksi lainvalmistelun muodossa, jolloin interventio ei enää palvele yleistä etua, vaan yksittäisen ryhmän omia intressejä. Kaappauksen toteutuessa se jakaa hyödyt epätasaisesti ja vähentää yhteiskunnan kokonaishyvintä.⁸⁰

Tarkastelemme tutkimustamme molempien teorioiden näkökulmasta. Julkisen intressin teorian näkökulmasta lainsäätäjät on perustellut lakimuutosta petopolitiikalla, joka ottaa huomioon sosiaalisen kestokyvyn (HE 173/2025). Perusteluina ovat muun muassa susien aiheuttamat vahingot ja susien ihmisarkuuden väheneminen. Perustelut ovat linjassa julkisen intressin teorian kanssa, sillä ne korostavat yhteiskunnallista etua yksittäisten intressien sijaan. Lakimuutoksen osalta kuitenkin suorastaan ohitettiin tieteellinen tutkimustieto ja asiantuntijalausunnat eikä eri sidosryhmien lausuntoja otettu kattavasti huomioon.

Hantke-Domasin mukaan vaikka yleinen etu koskee koko yhteiskuntaa, vain päättäjät ja oikeuslaitos ymmärtävät teorian mukaan sen, mikä yleinen etu on.⁸¹ Bozemanin mukaan yleisen edun perusongelma on nimenomaan sen monitulkintaisuus. Niin kauan kuin yleisen edun käsitteet ovat tulkittavissa monesta eri näkökulmasta, edun tarkastelu on vaikeaa.⁸² Metsästyslain muutosta voidaan katsoa perustellun yleisen edun kannalta muun muassa sosiaalisen kestokyvyn huomioimisella tai kannanhoidollisen metsästyksen mahdollistaman suden ihmisarkuuden lisääntymisellä. Teorian valossa lainsäätäjät näyttäytyvät yleisen edun ensisijaisina määrittelijöinä, ilman että sitä perustellaan esimerkiksi tutkimustiedolla.

Kaappausteorian näkökulmasta jokin intressiryhmä on kaapannut sääntelyn omiin tarpeisiinsa. Posnerin mukaan mahdollisuus kaappaukseen on muillakin kuin yrityksillä.⁸³ Teoriaan peilaten voidaan katsoa, että metsästyslain muutoksen takana ovat vahvasti metsästykseseen liittyvät etujärjestöt. Lainsäätämisprosessia on kritisoitu siitä, että se on ollut vahvasti etujärjestöjen ohjaamaa.⁸⁴ Tutkimusten mukaan susilaumojen hajoaminen saattaa jopa lisätä petovahinkoja⁸⁵, joten suden kiintiömetsästyksestä eivät välttämättä hyödy esimerkiksi maaseudun asukkaat ja elinkeinonharjoittajat. Lewine ja Forrence kuvailevat, että

⁷⁹ Stigler, G. 1971. s.3.

⁸⁰ Paukku, E – Markus, J. 2021. s.340.

⁸¹ Hantke-Domas, M. 2003. s. 170.

⁸² Bozeman, B. 2007. s.101.

⁸³ Posner, R. 1974. s.14.

⁸⁴ Artikkelit, Demokraatti 08.12.2025.

⁸⁵ Borg, B.L. 2015. s.177.

kaappausteorian mukaan omakohtaiset hyödyt valjastetaan näyttämään yhteiskunnallisiksi tavoitteiksi käyttämällä sääntelyvaltaa hyväksi.⁸⁶ Metsästyslain muutoksen takana voi olla esimerkiksi tavoitteena metsästyksen hyväksyttävyyden parantaminen. Sääntelykaappauksella voi olla pitkälle meneviä vakavia seurauksia, kuten Yhdysvaltojen historian suurimmassa öljyvuoossa, jonka osasyynä pidetään sääntelyvallan kaappausta.⁸⁷

⁸⁶ Levine, E – Forrence, L. 1990. s.169

⁸⁷ Grant, J. 2011. s.821.

4 Lausuntojen empiirinen analyysi

4.1 Lausunnonantajat

Analysoimme Maa- ja metsätalousministeriön pyytämiä lausuntoja koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi metsästyslain muuttamisesta (HE 173/2025). Esityksen taustalla on EU:n luontodirektiivin muutos suden suojeluaseman osalta liitteestä IV liitteeseen V, jonka lajit eivät ole yhtä tiukasti suojeltuja kuin liitteessä IV olevat lajit.

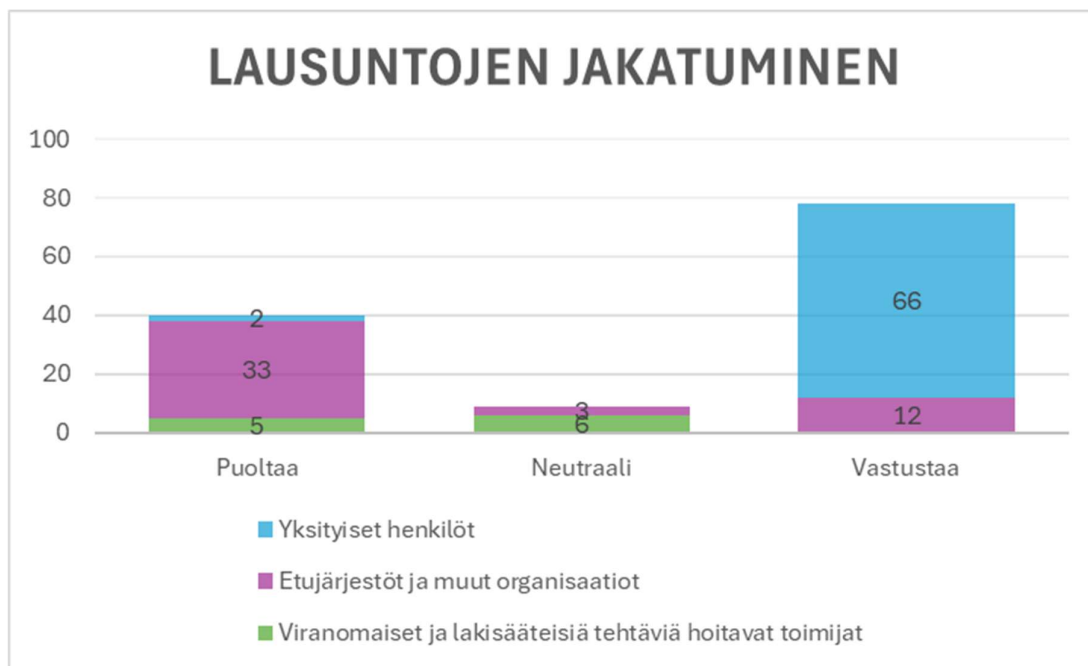
Sidosryhmiltä tuli yhteensä 127 lausuntoa, joista 59 viranomaisilta ja erilaisilta etujärjestöiltä sekä 68 yksityishenkilöiltä. Jaoin lausuntojen antajat kolmeen ryhmään, jotka olivat 1) viranomaiset ja lakisääteisiä tehtäviä hoitavat toimijat 2) etujärjestöt ja muut organisaatiot ja 3) yksityiset henkilöt.

Viranomaisiin ja lakisääteisiä tehtäviä hoitaviin toimijoihin kuuluvat korkein hallinto-oikeus, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto, Saamelaiskäräjät, Metsähallitus, Poliisihallitus, oikeusministeriö, ympäristöministeriö, sisäministeriö, Suomen riistakeskus ja Luonnonvarakeskus (11). Yksityisiin luetaan kaikki yksityishenkilöiden antamat lausunnot (68) ja loput kuuluvat organisaatioihin ja etujärjestöihin. (48). Etujärjestöjä ja organisaatioita edustavat muun muassa metsästysjärjestöt, luonnonsuojelujärjestöt, monet koirajärjestöt ja erilaiset yhdistykset.

Kaikki lausunnon antaneet sidosryhmät on luetteloitu työn liitteessä 1.

4.2 Kannatuksen jakautuminen lausunnonantajien kesken

Lausuntoja annettiin yhteensä 127. Lausunnoista 40 puoltaa hallituksen esitystä ja 78 vastustaa esitystä. Seitsemässä lausunnossa ei oteta kantaa suden ympärivuotisen rauhoituksen poistoon, minkä vuoksi lausunnot luokittelemme neutraaleiksi. Kahdella lausunnonantajalla ei ollut lausuttavaa. Nämä lausunnot luetaan myös neutraaleiksi.



Taulukko 1. Lausuntojen jakautuminen.

Viranomaisten ja lakisääteisiä tehtäviä hoitavien toimijoiden antamia lausuntoja on yhteensä yksitoista. Viisi näistä oli puoltavaa ja kuusi sävyltään neutraalia. Neutraaleissa lausunnoissa ei itsessään otettu kantaa suden ympärivuotisen suojelutason poistamiseen. Korkein hallinto-oikeus huomautti lausunnossaan, että lakiesityksen mukainen toimivallanjako valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön välillä ei ole selkeä. Lisäksi se totesi, että poikkeuslupajärjestelmä ei esityksessä tarkemmin kuvata. Oikeusministeriö kiinnitti huomioita DNA-näytteenottovelvollisuuden liittyvään rangaistussäätelyn perustelujen puutteisiin ja Luonnonvarakeskus puolestaan korosti, että susikannan hallintaan liittyvän päätöksenteon tulee perustua tieteellisiin analyyseihin. Ympäristöministeriö muistutti, että muutoksen toimeenpanossa kiinnitettäisiin riittävästi huomiota luontodirektiivin velvoitteisiin, jotka edelleen koskevat kaikkia jäsenvaltioita ja suotuisan suojelutason ylläpitämistä. Sisäministeriöllä ja Rajavartiolaitoksella ei ollut asiassa lausuttavaa. Lausunnonantajista poliisihallitus, Metsähallitus ja Suomen riistakeskus puolsivat lakiesitystä.

Lausunnon antaneista etujärjestöistä ja muista organisaatioista 33 puolsi esitystä, 12 vastusti sitä ja kolmessa lausunnossa ei otettu kantaa suden ympärivuotisen suojelun poistoon. Yksityishenkilöt antoivat yhteensä 68 lausuntoa. Näistä lausunnoista kaksi puolsi lakiesitystä ja loput 66 vastustivat sitä.

4.3 Lausuntojen teema-analyysi

Tässä luvussa esittelemme empiirisen tutkimuksemme sekä kuvaamme, miten aineisto on analysoitu teemoittelun avulla. Aineistonamme oli metsästyslain muutosta koskevasta hallituksen esityksestä saadut lausunnot, joita oli yhteensä 127 kappaletta. Aineistoon perehtymisen jälkeen kokosimme lausunnonantajat Excel-taulukkoon ja laadimme sen pohjalta kaavion, joka havainnollistaa puoltavien ja vastustajien lausunnonantajien määrän. Lausunnonantajat jaoteltiin viranomaisiin ja lakisääteisiä tehtäviä hoitaviin toimijoihin, etujärjestöihin ja muihin organisaatioihin ja yksityishenkilöihin. Tämän jälkeen paikansimme aineistosta teemoittelun avulla toistuvasti esiintyviä aiheita ja vertailimme niiden esiintymistiheyttä lausunnoissa. Aiheet eli teemat koodasimme käyttämällä Excel-taulukkoa. Muodostimme aineiston perusteella pääteemat, joiden alle jäsenneltiin tarkemmat alateemat.

Pääteemoja valikoitui yhteensä kolme, joiden alle muodostui kaiken kaikkiaan yhdeksän alateemaa. Ensimmäinen pääteema on **metsästyksen järjestämistapa**, jonka alateemat ovat 1) metsästettävät eläinlajit, 2) alueellinen kiintiömetsästys, 3) poikkeus/pyyntiluvat ja 4) metsästyskauden pituus. Toinen pääteemoista on **suden suojelun taso**, jonka alateemat ovat 1) kanta-arvion määrittely ja 2) suotuisan suojelutason viitearvon määrittely. Kolmas ja viimeinen teemamme on **kannanhoidollisen metsästyksen vaikutukset** ja tämän alateemat ovat 1) metsästyksen vaikutus ihmisarkuuteen, 2) suurpetojen aiheuttamat vahingot ja 3) geneettinen monimuotoisuus.

Pääteema	Alateemat
1.Suden suojelun taso	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kanta-arvion määrittely 2. Suotuisan suojelun tason viitearvon määrittely
2. Metsästyksen järjestämistapa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Metsästettävät eläinlajit 2. Alueellinen kiintiömetsästys 3. Poikkeus- ja pyyntiluvat 4. Metsästyskauden pituus
3.Kannanhoidollisen metsästyksen vaikutukset	<ol style="list-style-type: none"> 1. Metsästyksen vaikutus ihmisarkuuteen 2. Suurpetojen aiheuttamat vahingot 3. Geneettinen monimuotoisuus

Taulukko 2. Teemat ja niiden alateemat.

Lausunto luokiteltiin tiettyyn teemaan kuuluvaksi, mikäli siinä esiintyi valittu tema (eli avainsana). Kukin lausunto laskettiin alateemoihin vain kerran. Seuraavissa luvussa tarkastelemme näitä teemoja yksityiskohtaisemmin.

4.3.1 Suden suojelun taso

Yksi valitsemistamme pääteemoista on suden suojelun taso. Tämän teeman alle on hahmoteltu kaksi alateemaa, joita ovat 1) kanta-arvion määrittely ja 2) suotuisan suojelun tason viitearvon määrittely. Teeman sisältö kohdistuu kanta-arvion, uhanalaisuuden ja suojelutavoitteiden arviointiin ja määrittelyyn.

Kanta-arvioiden määrittelyn osalta lausunnoissa toistuvat usein näkemykset, jonka mukaan Luonnonvarakeskuksen susikanta-arvio ei ole riittävän luotettava. Tämän näkemyksen yhteydessä lausunnoissa (7 kpl) viitattiin lähes poikkeuksetta Luonnonvarakeskuksen syyskuussa 2025 julkaisemaan arvioon, jonka mukaan Suomen susikanta on kasvanut noin 46 prosenttia verrattuna maaliskuuhun 2024. Esimerkiksi metsästäjäliiton Pohjois-Karjalan piiri on lausunnossaan lausunut, että *”Nykyiset Luonnonvarakeskuksen (Luke) käyttämät menetelmät eivät ole riittävän uskottavia. Esimerkiksi suden kanta-arvioiden ilmoitettu 46 prosentin kasvu yhden vuoden aikana herättää vakavia kysymyksiä menetelmien luotettavuudesta. Näin nopea kasvu ei ole biologisesti uskottavaa ilman merkittäviä muutoksia suden lisääntymis- tai kuolleisuustekijöissä.”*⁸⁸ Kaikki lausunnonantajat, jotka viittasivat 46 prosentin kannan kasvuun yhden vuoden aikana, pitivät myös Maa- ja metsätalousministeriön määrittelemää suden suotuisan suojelun viitearvoa liian korkeana ja vaati sen laskemista 273 yksilöstä 165 yksilöön.

Eri näkemyksiä lausunnoissa esitetään myös siitä, onko susipopulaatioita suomessa kaksi vai yksi. Monissa lausunnoissa (12 kpl) todetaan, että kannan koon arvioinnin tulisi olla luotettavaa, läpinäkyvää ja että jatkossa kanta-arvion luotettavuus olisi jollakin tapaa varmistettava. Esimerkiksi Suomen pystykorvaliitto on lausunnossaan todennut, että *”Esityksen mukaan metsästyksen kestävyys turvataan säätämällä asetustasolla määräaikaisesta rauhoitusajasta sekä metsästettävien eläinten kiintiöstä, jonka taustalla on*

⁸⁸ Metsästäjäliiton Pohjois-Karjalan piiri, lausunto 24.10.2025, s.1

Luonnonvarakeskuksen tuottama ajantasainen kanta-arvio. Jatkossa kanta-arvion luotettavuus olisi varmistettava jollakin tavoin, jotta luottamus siihen kasvaisi.”⁸⁹

Joissakin lausunnoissa (5 kpl) ehdotettiin, että kanta-arvioiden laatimisessa hyödynnettäisiin paikallisten toimijoiden, metsästäjien ja poronhoitajien havaintoja. Esimerkiksi metsästyskoiraliitto totesi lausunnossaan seuraavaa: ”*Kanta-arvioiden tulee perustua riippumattomaan ja avoimeen seurantajärjestelmään, jossa hyödynnetään virallisten havaintojen lisäksi paikallisten toimijoiden, metsästäjien ja poronhoitajien havaintotietoa. Läpinäkyvyys ja avoin menetelmäkuvaus ovat välttämättömiä, jotta kansalaisten ja sidosryhmien luottamus viranomaistoimintaan palautuu.”⁹⁰*

Kanta-arvion osalta lausunnoissa toistui myös usein (9 kpl) vaatimus siitä, että suden suotuisan suojelun tason viitearvoa tulisi verrata tulevan syksyn susikantaan maaliskuun sijasta. Tämä liittyy mitä ilmeisimmin siihen, että laumat ovat suurempia syksyllä, koska pennut syntyvät yleensä huhti-toukokuussa. Syyskuun kanta viitearvoon vertaamalla saataisiin siis metsästää alueellisen kiintiön nojalla enemmän yksilöitä kuin silloin, jos viitearvoa verrattaisiin maaliskuun kantaan. Nämä vaatimukset toistuvat erityisesti metsästyspiirien sekä riistanhoitoyhdistysten lausunnoissa.

Esimerkiksi Suomen metsästäjäliiton Etelä-Hämeen Piiri on lausunnossaan todennut, että ”*Viitearvoa tulee verrata susien tulevan syksyn kantaan siten, kuin Ruotsissakin toimitaan. Arvio susien syyskannasta kuvasta susikannan keskimääräistä kokoa vuoden kierrossa toisin kuin kevättalven kanta, joka kuvastaa susikantaa pienimmillään.”⁹¹* Perusteena viitearvon vertailemiselle juuri syyskuussa on lausunnoissa poikkeuksetta ilmoitettu, että Ruotsissakin viitearvoa verrataan syyskuun kantaan ja että syksyn kanta vastaa paremmin susikannan keskimääräistä kokoa vuoden aikana toisin kuin maaliskuun kanta.

Useat luonnonsuojelujärjestöistä ovat lausunnoissaan (7 kpl) todenneet, että susikannan tulisi olla vähintään 500 yksilöä jotta kanta pysyisi elinvoimaisena. Monessa lausunnossa (11 kpl) myös muistuteltiin, että susi on Suomessa uhanalainen. Esimerkiksi Luontoliitto Ry on todennut lausunnossaan, että ”*On arveluttavaa, että Suomessa ja EU:n tasolla maa- ja metsätalousministeriö edistää avoimesti suden suojelutason alentamista, vaikka sille ei ole*

⁸⁹ Suomen pystykorvaliitto, lausunto 24.10.2025, s.1

⁹⁰ Metsästyskoiraliitto Ry, lausunto 24.10.2025, s.3

⁹¹ Suomen metsästäjäliiton Etelä-Hämeen Piiri Ry, lausunto 24.10.2025, s.2

tieteellistä tukea ja Suomen susikanta on erittäin uhanalainen, sekä liian pieni säilyäkseen geneettisesti elinvoimaisena.”⁹²

Luonnonsuojeluyhdistysten lausunnoissa (9 kpl) toistui huoli siitä, että laumat hajoavat metsästyksen seurauksena. Luonnonvarakeskus totesi lausunnossaan, että *”Metsästystilanteessa aikuiset sudet jäävät usein saaliiksi ensin, sillä aikuinen kulkee tyypillisesti lauman ensimmäisenä. Vuonna 2016 kannanhoidollisen metsästyksen kokonaissaaliista lisääntyvien yksilöiden osuus oli noin puolet. Mikäli perhelauman aikuisista toinen tai molemmat metsästetään ennen kuin pennut ovat valmiita saalistamaan itsenäisesti, lauma hajoaa herkästi ja nuoret suden saattavat etsiä pihoihin ja kotieläinlaitumille helpon ravinnon toivossa.*”⁹³

Luonnonsuojeluyhdistykset myös muistuttivat lausunnoissaan (6 kpl) susikannan romahtaneen vuosina 2015–2016 toteutetun alueellisiin kiintiöihin perustuvan kiintiömetsästyksen seurauksena. Esimerkiksi Suomen luonnonsuojeluliitto Ry totesi lausunnossaan seuraavasti: *”Esitetyn mallin vaarana on edellisen sudenmetsästyksen epäonnistumisen toistuminen. Vuonna 2015 suden metsästys aloitettiin, mutta se jouduttiin lopettamaan 2016, kun susikanta romahti hieman yli sataan yksilöön.*”⁹⁴

Lausunnoissa esiintyi näkemyksiä siitä, että **suotuisan suojelutason viitearvon** tulisi olla korkeampi tai matalampi. Suotuisasta suojelun tasosta esiintyy lausunnoissa paljon toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Useassa lausunnossa todetaan, että suden suotuisan suojelutason viitearvo on aivan liian korkea. Eniten lausunnoissa (17 kpl) toistuu vaatimus siitä, että viitearvo tulisi laskea 273 yksilöstä 165 yksilöön. Näkemystä, jonka mukaan viitearvoa tulisi laskea, on perusteltu lähes poikkeuksetta kahdella eri argumentilla: Ensinnäkin, Venäjältä tulee susia Suomen puolelle ja toiseksi, Ruotsin viitearvo on paljon alhaisempi kuin Suomen.

Esimerkiksi metsästyskoiraliitto on lausunnossaan todennut, että *”Suomella on pitkä maaraja Venäjän kanssa ja meille tulee jatkuvasti susia Venäjän puolelta, joten luonnollinen geenivirta rajan yli turvaa lajin elinvoimaisuuden ilman, että kotimainen kanta pidetään näin*

⁹² Luontoliitto Ry. Lausunto 24.10.2025, s.5

⁹³ Luonnonvarakeskus, lausunto 24.10.2025, s.2

⁹⁴ Suomen luonnonsuojeluliitto Ry, lausunto 24.10.2025, s.3

korkealla tasolla. Ruotsissa, jossa susikanta on eristyneempi ja tulokasyksilöitä ei tule maan rajojen ulkopuolelta, on suotuisan suojelun tasoksi määritelty 170 yksilöä.”⁹⁵

Pyyntöä perusteltiin lausunnoissa toistuvasti (17 kpl) sillä, että Ruotsi on määritellyt viitearvonsa 170 yksilöön. Pyyntöä perusteltiin lausunnoissa (7 kpl) myös siten, että Ruotsi on käyttänyt viitearvon määrittelemisessä ns. Franklinin mallia ja jos Suomen viitearvo laskettaisiin samoin, olisi se 165. Myös venäjältä tulevia susia esitettiin useassa (15 kpl) lausunnossa yhdeksi perusteeksi viitearvon laskemiselle. Erityisesti metsästyspiirit ovat vaatineet viitearvon laskemista juuri 165 yksilöön ja perustelleet kantansa edellä kuvatun tavoin.

Maa- ja metsätalousministeriön asettamaan suden suotuisan suojelun tason viitearvoon lausunnossaan kriittisesti suhtautui esimerkiksi Suomen eläinoikeusjuristit: ”*Luku (273 yksilöä) poikkeaa huomattavasti arvioista eri tieteellisissä tutkimuksissa, joissa viitearvo on vaihdellut välillä 500–800.*”⁹⁶

Luonnonsuojeluyhdistysten lausunnoissa toistui usein (6 kpl) myös näkemykset siitä, että suden suotuisan suojelun tason viitearvon määrittely ei ole perustunut tieteelliseen tietoon, vaan arviointi on tehty poliittisin perustein. Esimerkiksi Eläinvihreät Ry totesi lausunnossaan, että ”*Suotuisan suojelutason määrittäminen viitearvoineen on suoritettava parhaan asiantuntemuksen ja uusimman, tieteellisesti luotettavalla tavalla hankitun tiedon perusteella. Näitä arviointeja ei voi jättää poliittisin perustein tehtäväksi ja esim. vain Maa- ja metsätalousministeriön päätettäväksi asetuksella.*”⁹⁷

Lausunnoissa (5 kpl) kritisoitiin myös perusteluiden puutetta. Esimerkiksi WWF Suomi lausui, että ”*hallituksen esityksessä tulisi perustella, miksi uusimman tieteellisen tiedon ja suden suojelutasoa koskevan arvioinnin pohjalta suden ympärivuotisen rahoituksen poistamisen katsotaan olevan yhteensopiva lajin suotuisan suojelun tason säilyttämisen kanssa. Hallituksen esitysluonnokseen ei edellä kuvattuja perusteluja sisälly.*”⁹⁸

Myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön noudattaminen lainsäädäntöprosessissa kyseenalaistettiin useissa lausunnoissa (6 kpl). Luontoliitto totesi lausunnossaan seuraavaa: ”

⁹⁵ Metsästyskoiraliitto, lausunto 24.10.2025, s.3

⁹⁶ Suomen eläinoikeusjuristit, lausunto 24.10.2025, s.2

⁹⁷ Eläinvihreät Ry, lausunto 24.10.2025, s.2

⁹⁸ WWF Suomi, lausunto 17.10.2025, s.2

*Euroopan unionin tuomioistuin (CJEU) päätös koskien Viron susituomiota (C-629/23) (1) totesi, että suojelustatuksen on perustuttava ekologisiin kriteereihin, ei sosioekonomisiin tekijöihin. Tuomion 69–70 kohdissa tuomioistuin täsmentää, että taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia vaatimuksia sekä alueellisia ja paikallisia ominaispiirteitä ei voida ottaa huomioon suotuisan suojelun tason määrittämisessä. Toisin sanoen luontodirektiivin määritelmän ekologisia standardeja ei saa mukauttaa sosiaalisen kantokyvyn tai konfliktien vähentämisen vuoksi. Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan Viron susituomion kohdalla suden suojelutaso on arvioitava sekä kansallisella että paikallisella tasolla.*⁹⁹

Joissakin lausunnoissa (5 kpl) muistutettiin, että suden suotuisan suojelun tason viitearvoa määritettäessä on kunnioitettava varovaisuusperiaatetta. Esimerkiksi Elämäni eläimet Ry totesi lausunnossaan seuraavaa: ”Ministeriö on johtanut susikannan suotuisan suojelutason viitearvon kertomalla pienimmän elinvoimaisen susikannan erittäin pienellä turvakertoimella 1.1, mille ei esitetä mitään tieteellistä perustetta. Komissio ei ole antanut tällaista kerrointa, vaan se kehottaa nojaamaan varovaisuusperiaatteeseen ja tuoreimpaan tutkimustietoon. Tätä tutkimustietoa ministeriö ei ota huomioon.”¹⁰⁰

4.3.2 Metsästyksen järjestämistapa

Metsästyksen järjestäminen -teeman alapuolelle on muodostettu neljä alateemaa, jotka ovat 1) metsästettävät eläinlajit, 2) alueellinen kiintiömetsästys, 3) metsästyskauden pituus ja 4) poikkeus/pyyntiluvat.

Metsästettävät eläinlajit alateeman osalta kyseessä on metsästyksen ulottaminen muihinkin suurpetoihin kuin susiin. Viranomaisten ja erilaisten etujärjestöjen ja organisaatioiden (59 kpl) antamasta lausunnoista 24 sisälsi pyynnön ulottaa kannanhoidollinen metsästys myös muihin suurpetoihin. Näistä vähän yli puolet (13 kpl) oli metsästysjärjestöjä. Suurpetoihin luettiin ahma, ilves, saukko ja karhu. Lausunnoissa toistuivat maininnat, joiden mukaan nämä suurpedot ovat jo saavuttaneet suotuisan suojelun tason ja se mahdollistaisi kannanhoidollisen metsästyksen. Lausunnoissa perusteltiin, että metsästyksellä pystyttäisiin mahdollistamaan tasapainoinen kannanhoito, jonka avulla pystytään säilyttämään luonnon biodiversiteetti ja monimuotoisuus. Vaatimuksille ulottaa kiintiömetsästys muihin suurpetoihin ei esitetty tietopohjaa tai viitteitä tieteellisiin tutkimuksiin. Paliskuntain

⁹⁹ Luontoliitto Ry, lausunto 24.10.2025, s.2

¹⁰⁰ Elämäni eläimet Ry, lausunto 21.10.2025, s.1

yhdistyksen lausunto sisälsi kaksi kaaviota porovahingoista, mutta nämä eivät sisältäneet tietoa, mistä kaaviot olivat peräisin. Lisäksi lausunnossa oli kaksi viittausta susiaiheisiin uutisiin. Metsästysjärjestöt myös puolsivat muiden suurpetojen metsästystä metsästysperinteen ylläpitämisen ja metsästyksen hyväksyttävyyden parantamisen vuoksi. Lausuntojen perusteella hallituksen esitystä ei muutettu ulottamaan kiintiömetsästystä muihin suurpetoihin. Sen sijaan Maa- ja metsätalousvaliokunta teki näin eduskuntakäsittelyn aikana.

Metsästyksen järjestämistapa -teeman toinen alateema on **alueellinen kiintiömetsästys**.

Lausunnonantajat käyttivät termeinä joko ”kannanhoidollinen metsästys” tai ”kiintiömetsästys” lausunnoissaan. Näillä molemmilla viitataan metsästysmuotoon, joka on pyyntilupametsästyksen vastakohta. Olemme luokitelleet molemmat termit alueellisen kiintiömetsästyksen alle. Tähän teemaan laskettiin mukaan lausunnot, mikäli toinen näistä termeistä oli mainittu. Alateemoista kannanhoidollinen- tai kiintiömetsästys mainittiin eniten (39 kpl). Metsästystapana kannanhoidollista metsästystä puollettiin (28 kpl) enemmän kuin vastustettiin (9 kpl). Puoltajista suurin osa oli metsästysjärjestöjä. Kahden lausunnonantajan lausuntoja (oikeusministeriön ja luonnonvarakeskus) voidaan pitää neutraalina. Ne mainitsivat kannanhoidollisen metsästyksen luonteeltaan neutraalina. Oikeusministeriö totesi, että *”hallitusohjelmassa todetaan, että suurpetojen kannanhoidollinen metsästys turvataan lainsäädännöllä ja että jo aloitettua työtä kannanhoidollisen sudenmetsästyksen mahdollistamiseksi jatketaan eduskunnan päätöksen mukaisesti.”*¹⁰¹

Kannanhoidollista metsästystä kannattavissa lausunnoissa yhdeksi yleisemmäksi syyksi oli mainittu mahdollisuus suden metsästyksen luontodirektiivin sallimana. Myös kannanhoidollisen metsästyksen ulottaminen muihin suurpetoihin oli monesti esitetty vaatimus. Metsästäjäliiton pohjois-Karjalan piiri ry:n lausunnossa korostettiin, että *”kiintiömetsästys tulisi ottaa käyttöön kaikkien suurpetojen osalta, sillä petotiheydet ovat selvästi kasvaneet ja aiheuttavat toistuvia vahinkoa kotieläimille ja maataloudelle”*.¹⁰² Lausunnonantajien näkemysten mukaan kannanhoidollisella metsästyksellä voitaisiin hillitä petokantojen kasvua, kun petotiheydet ovat kasvaneet. Useasti mainittiin, että kannanhoidollisen metsästyksen rinnalla tulee säilyttää vahinko- ja turvallisuusperusteinen poikkeuslupamenettely. Lausunnonantajat vetosivat hallinnollisen kuorman vähenemiseen, toimeenpanon nopeutumiseen, ennakkoinnin lisääntymiseen sekä kustannusten vähenemiseen.

¹⁰¹ Oikeusministeriö, lausunto 23.10.2025, s.1

¹⁰² Metsästäjäliiton Pohjois-Karjalan piiri, lausunto 24.10.2025, s.1.

Vainikkalan riistamiehet ry totesi lausunnossaan, että *”poronhoitoalueella jo käytössä oleva karhun kiintiömetsästysmalli on osoittanut toimivuutensa: se on hallinnollisesti selkeä, valitusherkkyydeltään vähäinen ja mahdollistaa kestävän kannanhoidon”*.¹⁰³ Riistakeskuksen mukaan *” alueellisen kiintiön nojalla tapahtuvalle suden metsästykselle on tarpeen rakentaa säännöspohja, joka luo tarkoituksenmukaiset reunaehdot pyynnille”*.¹⁰⁴

Kannanhoidollista metsästystä vastustavat lausunnonantajat vetosivat siihen, että luontodirektiivi ei mahdollista kannanhoidollista metsästystä. Susi on uhanalainen laji eikä ole saavuttanut suotuisaa suojelun tasoa. Eläinoikeusakatemia ry:n lausunnossa huomautettiin, että *”kiintiö helposti ylittyy ennen kuin asiaan ehditään reagoida, mikä johtaa lajin kannalta kohtuuttomiin menetyksiin. Onkin hälyttävää ja huolestuttavaa, että metsästysmuodoksi on valittu nimenomaan kiintiömetsästys”*.¹⁰⁵ Elämäni eläimet muistutti, että *”helmikuussa 2015 päättynyt suden kannanhoidollinen metsästys epäonnistui melko täydellisesti”*.¹⁰⁶ Kahdessa, sisällöltään neutraalissa lausunnossa, mainittiin, että kannanhoidollisessa metsästyksessä tulee huomioida kaksi geneettisesti eriytynyttä populaatiota. Kaikista lausunnoista (39 kpl) vain neljässä oli viittaukset tutkimuksiin tai tieteellisiin artikkeleihin. Paliskuntain yhdistyksellä oli esittää kaksi kaaviota, mutta lähteitä niihin ei mainittu.

Kolmas alateema oli metsästyskauden pituus. Pituuden käsitteellä viitataan tässä vaatimusta metsästysasetuksen mukaista pidempään metsästysaikaan. Asetuksen mukaan susi on rauhoitettu ajanjaksolla 11. helmikuuta – 30 marraskuuta. Lausunnonantajtien mukaan suden metsästyskauden tulisi alkaa 1. elokuuta jatkuen aina 28. helmikuuta asti. Monessa lausunnossa (17 kpl) argumentoitiin pidentämisaajan puolesta. Näistä kaikki lausujat viittä lukuun ottamatta olivat metsästysjärjestöjä. Usean metsästysjärjestön mukaan pidempi metsästysaika lisäisi suden ihmisarkuutta. Suomen metsästäjäliiton mukaan kauden pidentämisellä mahdollistettaisiin metsästyksen kohdentuminen pentuihin, *”mikä on biologisesti ja kannanhoidollisesti perusteltua. Tällöin metsästyspaine voitaisiin kohdistaa useisiin laumoihin, mikä lisäisi suden ihmisarkuutta, totuttaisi susia välttämään ihmisasutusta ja vähentäisi konflikteja”*.¹⁰⁷ Ajan pidentäminen lausunnonantajien mukaan myös ehkäisisi

¹⁰³ Vainikkalan riistamiehet ry, lausunto 21.10.2025, s.2.

¹⁰⁴ Suomen riistakeskus, lausunto 24.10.2025, s.1.

¹⁰⁵ Eläinoikeusakatemia ry, lausunto 23.10.2024, s.2.

¹⁰⁶ Elämäni eläimet ry, lausunto 21.10.2025, s. 1.

¹⁰⁷ Suomen Metsästäjäliitto, lausunto 23.10.2025, s.3.

petovahinkoja. Rymättylä-Merimaskun riistanhoitoyhdistyksen mukaan myös ”suunniteltu suden metsästysajan tulisi olla vuosittain niin pitkä, että kannanhoidollinen metsästys voidaan toteuttaa organisoidusti siten, että susikanta pysyy geeniperimältään terveenä”.¹⁰⁸

Neljäs alateema on poikkeus- ja pyyntiluvat, jotka tässä tarkastelussa asettuvat kannanhoidollisen metsästyksen vastakohtaksi. Niihin viitattiin toiseksi eniten (29 mainintaa) kannanhoidollisen metsästyksen jälkeen. Luonnonsuojelujärjestöt kannattavat poikkeus- ja pyyntilupia suden metsästyksessä kannanhoidollisen metsästyksen sijaan. Luonnonsuojelujärjestöt toivat esiin sen, että suden metsästys onnistuu täysrauhoitettuna jo nyt poikkeusluvilla. Eläinvihreät ry totesi poikkeuslupien kohdalla seuraavaa: ”Jotta kanta olisi elinvoimainen ja kestäisi edes poikkeusluvilla tehtävää harvennusta, susien kokonaismäärän tulisi nousta lähemmäs tuhatta”.¹⁰⁹ Luontoliitto korosti, että ”lainsäädäntö mahdollistaa jo nykyisellään suden ympärivuotisen metsästyksen vahinko ja turvallisuusperusteisilla poikkeusluvilla.”¹¹⁰ Usean metsästysjärjestön lausunnossa korostettiin, että poikkeusluvut tulee pitää kannanhoidollisen metsästyksen rinnalla. Paliskuntain yhdistys totesi: ”vahinkoperusteisten poikkeuslupien myöntämisen käytäntöjä tulee edelleen joustavoittaa ja prosessia nopeuttaa, jotta vahinkokertymien muodostumiseen voidaan tehokkaasti puuttua”.¹¹¹

4.3.3 Kannanhoidollisen kiintiömetsästyksen vaikutukset

Kolmantena teemana tutkimuksessamme on kannanhoidollisen kiintiömetsästyksen vaikutukset. Kolmeksi alateemaksi valikoitui 1) metsästyksen vaikutus suden ihmisarkuuteen, 2) suurpetojen aiheuttamat vahingot ja 3) geneettinen monimuotoisuus.

Ensimmäinen alateema on **metsästyksen vaikutus suden ihmisarkuuteen**. Suden ihmisarkuus oli lausunnoissa mainittu yhteensä 19 kertaa. Näistä melkein kaikissa (18 kpl) väitettiin kannanhoidollisen metsästyksen palauttavan suden luontaisen ihmisarkuuden. Yhdessä, Luontoliiton, lausunnossa kiistettiin metsästyksen vaikutus suden ihmisarkuuteen. Luontoliitto lausui, että ”väite siitä, että suurpedot olisivat vaarallisempia ihmisille ilman metsästystä, ei kestä tarkastelua. Raportissa ”How to deal with bold wolves” todetaan, että väitteelle, jonka mukaan suden ihmisarkuus häviää ja uhka ihmiselle lisääntyy, jos susia ei

¹⁰⁸ Rymättylän-Merimaskun Riistanhoitoyhdistys, lausunto 24.10.2025, s.2.

¹⁰⁹ Eläinvihreät ry, lausunto 24.10.2025, s.2.

¹¹⁰ Luontoliitto, lausunto 24.10.2025, s.1.

¹¹¹ Paliskuntain yhdistys, lausunto 24.10.2025, s.3.

metsästetä, ei ole tieteellistä näyttöä.”¹¹² Lausunnoista nousee esille, että metsästys on ainoa keino palauttaa suden ihmisarkuus. *”Kiintiömetsästys on hallittu, tieteelliseen seurantaan perustuva keino säädellä suurpetokantoja ekologisesti kestävästi ja yhteiskunnallisesti hyväksyttävästi. Se vähentää petojen aiheuttamia vahinkoja, palauttaa petojen ihmisarkuutta ja parantaa turvallisuutta sekä lisää paikallisten ihmisten luottamusta petopolitiikkaan*”¹¹³, lausuu Metsästysliiton pohjois-Karjalan piiri ry lausunnossaan.

Toinen alateema on **suurpetojen aiheuttamat vahingot**. Lausunnoissa (21 kpl) mainittiin susien aiheuttamista vahingoista. Suurpetojen aiheuttamiksi vahingoiksi mainittiin muun muassa poro-, koira-, kotieläin- ja tuotantoeläinvahingot sekä vahingot mehiläistarhaukseen. Lisäksi lausunnoissa viitattiin suurpetojen aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyyn. Näitä olivat muun muassa petoaidat, karkotteet ja eläinten paimentaminen. Luontoliiton mukaan *”myös kotieläinvahinkojen välttämiseksi on vaihtoehtoisia keinoja. Eläinten suojaaminen petoaidoilla on yksi tehokkaimmista menetelmistä. Ennaltaehkäisy tulisi olla ensisijainen keino susikonfliktin ratkaisemisessa.*”¹¹⁴ Lausunnoissa petovahinkojen osalta esiteltiin joko kuolleiden eläinten määrä tai vahinkojen euromäärät. Suomen kennelliitto nostaa esiin vahingot rahamääränä: *”vuosina 2020–2024 (13.11.2024) susien tappamia tai vahingoittamia koiria on ollut kaikkiaan 261, joissa vahingon määrä on 868 580 €. Osa vahinkotapahtumista menee vakuutusyhtiöiden korvausten piiriin, eivätkä ne näy tilastoinnissa*”.¹¹⁵ Porontuottajat tuskastelivat vahinkojen määrän nousua. Paliskuntain yhdistyksen mukaan *”kaikkien suurpetojen määrät Suomessa ovat kasvaneet ja samalla petojen aiheuttamat porovahingot ovat nousseet elinkeinon kannalta täysin kestävämmälle tasolle (kuva 1). Vuonna 2000 suurpetojen tappamia poroja löydettiin koko poronhoitoalueella 2804, kun taas vuonna 2024 määrä oli jo 6474, mikä merkitsee peräti 131 prosentin kasvua vahinkomäärissä*”.¹¹⁶ Suomen mehiläishoitajainliitto SML ry mainitsi, että *”Karhujen aiheuttamat vahingot ovat lisääntymässä ja kohdistuvat raskaasti etenkin ammattitarhaajien toiminnan kannattavuuteen*”.¹¹⁷

Kolmas alateema on **geneettinen monimuotoisuus**. Tämä mainittiin yhteensä 11:ssä lausunnossa. Kannanhoidollista metsästystä kannattavat lausunnonantajat vetosivat usein

112 Luontoliitto, lausunto 24.10.2025, s.3.

113 Metsästäjäliiton Pohjois-Karjalan piiri, lausunto 24.10.2025, s.1.

114 Luontoliitto, lausunto 24.10.2025, s.3.

115 Suomen Kennelliitto, lausunto 24.10.2025, s.1.

116 Paliskuntain yhdistys, lausunto 24.10.2025, s.1.

117 Suomen Mehiläishoitajainliitto SML ry, lausunto 24.10.2024, s.1.

siihen, että Venäjältä tulee susia Suomeen, erityisesti poronhoitoalueelle ja nämä vaikuttavat positiivisesti susien geneettiseen monimuotoisuuteen. ”Länsi-Suomen lauma- ja parireviirien määrä on kasvanut merkittävästi, ja itärajan yli on tullut erityisesti poronhoitoalueelle viime vuosina poikkeuksellisen paljon geneettisesti monimuotoisia susia todennäköisesti luoteis-Venäjältä. Myös muualle Suomeen geenivirtaa Venäjältä on tullut, mikä osaltaan parantaa susikannan geneettistä monimuotoisuutta”¹¹⁸, totesi Suomen metsästäjäliitto lausunnossaan. Luonnonsuojeluliitot taas lausunnoissaan toivat esiin suden geneettisen monimuotoisuuden vähenemisen. Luontoliiton mukaan ”Suomen nykyinen susikanta ei ole riittävän suuri geneettisen monimuotoisuuden ylläpitämiseksi ja sukusiitoksen vaikutusten estämiseksi. Suomen susipopulaatio osoittaa huolestuttavaa geneettisen monimuotoisuuden vähenemistä 1990-luvun puolivälistä nykypäivään”.¹¹⁹ WWF:n mukaan taas ”LUKE:n laatiman susikannan suotuisan suojelutason viitearvojen määrittelyhankkeen väliraportin (6) alustavien tulosten mukaan Suomen susikannan tulisi olla vähintään 500 yksilöä, jotta kanta pysyisi elinvoimaisena ja välttyisi sukusiitoksen negatiivisilta vaikutuksilta seuraavien viiden sukupolven (~17 vuoden) aikana. Geneettisen elinvoimaisuuden ja sopeutumiskyvyn turvaamiseksi pitkällä aikavälillä tulisi kannankoon olla huomattavasti tätä suurempi”.¹²⁰

Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK totesi lausunnossaan, kuinka ”uudelle ja ravintovaroiltaan poikkeukselliselle läntiselle alueelle asettuneen susiryhmän ja niiden jälkeläisten erottaminen suorassa yhteydessä olevasta itäisestä populaatiosta on teoreettista ja tarpeetonta, eikä huomioi susikannan luontaista kehitystä ja biologiaa. Jo kolme vuotta sitten geneettisen monimuotoisuuden ero idän ja lännen välillä oli supistunut merkittävästi. Sama kehitys jatkuu, koska liikkumisen esteitä idän ja lännen välillä ei ole. Määrittelyyn lähtökohtana tulee olla yksiselitteisesti se, että Suomessa on vain yksi susipopulaatio ja että Suomen susikannalla on välitön ja merkittävä yhteys Venäjään.”¹²¹ Luonnonvarakeskus taas toteaa lausunnossaan, että ”eriytymiseen on johtanut alueiden välisen geenivirran vähäisyys. Eriytymisestä johtuen läntisen susikannan geneettinen monimuotoisuus on laskenut ja sukusiittoisuus lisääntynyt”.¹²² Suomen metsästäjäliiton mielestä taas asia on toisin päin: ”Länsi-Suomen lauma- ja parireviirien määrä on kasvanut merkittävästi, ja itärajan yli on tullut erityisesti poronhoitoalueelle viime vuosina poikkeuksellisen paljon geneettisesti

¹¹⁸ Suomen Metsästäjäliitto, lausunto 23.10.2025, s.2.

¹¹⁹ Luontoliitto, lausunto 24.10.2025, s.2.

¹²⁰ WWF, lausunto 17.10.2025, s.3.

¹²¹ Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y., lausunto 22.10.2025, s.3.

¹²² Luonnonvarakeskus, lausunto 24.10.2024, s.1.

*monimuotoisia susia todennäköisesti luoteis-Venäjältä. Myös muualle Suomeen geenivirtaa Venäjältä on tullut, mikä osaltaan parantaa susikannan geneettistä monimuotoisuutta”.*¹²³

¹²³ Suomen Metsästäjäliitto, lausunto 23.10.2025, s.3.

5 Johtopäätökset

5.1 Yhteenveto

Metsästyslakia muutettiin 1.1.2026 voimaan tulleella lailla metsästyslain muuttamisesta ja sen seurauksena suden ympärivuotinen rauhoitus poistettiin. Metsästysasetukseen lisättiin säännös, jonka mukaan susi on rauhoitettu 11.2–30.11 välisellä ajalla ja susi määriteltiin alueellisen kiintiön nojalla metsästettäväksi lajiksi. Hallituksen esitys 173/2025 liittyi luontodirektiivin muutokseen suden suojeluaseman osalta sekä pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan, jonka suurpetopolitiikka huomioisi myös sosiaalisen kestokyvyn.

Metsästyslakia muuttavan lain lainsäädäntöprosessi oli lyhyt ja lakimuutoksen voimaansaattamisella vaikutti olevan kiire. Lakimuutoksen valmistelu käynnistyi kesällä 2025 ja laki tuli voimaan jo 1.12.2026. Lausuntoaika oli suosituksiin nähden lyhyt, eikä keskeisiä asetuseronnoksia ollut lausuttavaksi lähetetyn hallituksen esityksen liitteenä, joten lakiesityksen sisältö ja sen vaikutukset kokonaisuudessaan jäi lausuntovaiheessa melko avoimeksi. Lainsäädäntöprosessissa on havaittavissa useita puutteita, kuten kiire, vaikutusarvioinnin vähäisyys ja tutkimustiedon sekä perusteluiden puute. Myös arviointineuvoston lausunto jäi lainsäädäntöprosessissa käytännössä huomioimatta, koska hallituksen esitys eteni eduskuntaan ennen kuin arviointineuvostolla oli mahdollisuus antaa siitä lausuntonsa.

Peilasimme tutkimuksessa esiin nousseita havaintojamme julkisen intressin teoriaan ja kaappausteoriaan. Julkisen intressin teorian mukaan sääntelyllä pyritään suojelemaan suurta yleisöä eli yleistä etua, mutta vain lainsäätäjät ja oikeuslaitos ymmärtävät, mitä yleinen etu on. Kaappausteorian mukaan taas sääntely ei suojaa yleistä etua vaan ajaa yksittäisten ryhmien etuja.

Metsästyslakia muuttaneen lainvalmisteluprosessin voisi katsoa ilmentäneen julkisen intressin teoriaa, sillä lakimuutoksen tarvetta perusteltiin yhteiskunnallisella edulla.

Lainsäädäntöprosessissa kuitenkin sivutettiin olennainen tieteellinen tutkimustieto, asiantuntijalausunnot ja Euroopan Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Julkisen intressin teoriaan pohjaten voidaan todeta, että lainsäätäjät määrittivät yleisen edun omaan näkökulmaansa sopivaksi. Kaappausteorian osalta voidaan katsoa, että metsästyslain muutoksen takana ovat vahvasti olleet metsästyksen liittyvät etujärjestöt. Suden

kiintiömetsästyksen on todettu jopa lisäävän petovahinkoja ja näiden vahinkojen ehkäisyyn on olemassa useita muitakin jo toimivaksi todettuja keinoja. Näin ollen metsästyksen ei voida katsoa edistävän yhteistä hyvää, vaan tiettyjen intressiryhmien tavoittelemat lainsäädäntötoimet on valjastettu näyttämään tarpeellisilta yleisen edun toteuttamiseksi.

Tutkimuksemme tavoitteena oli selvittää, millaisilta tahoilta lausuntoja saatiin ja kuinka moni vastusti tai kannatti suden ympärivuotisen rauhoituksen poistamista. Aineisto käytiin läpi määrällisellä analyysillä, jonka avulla tarkasteltiin, miten lakimuutoksen kannatus jakaantui. Lausunnot käytiin läpi aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä sekä teemoittelemalla lausunnoissa toistuvasti esiintyneet aiheet. Teemojen sisällä esiintyviä ehdotuksia ja argumentteja tarkasteltiin lähemmin. Lopuksi tarkastelimme, millaisia argumentteja lausunnoissa esitettiin ja millaisella tietopohjalla niitä perusteltiin.

Toisen tutkimuskysymyksen avulla tarkoituksena oli selvittää lausunnonantajatahot ja niiden näkökulmat lakihankkeeseen liittyen. Lausuntoja annettiin yhteensä 127. Annetuista lausunnoista 40 puolsi lakiesitystä ja 78 vastusti sitä. Yhdeksän lausuntoa olivat sävyltään neutraaleja, eivätkä ne vastustaneet tai puoltaneet suden ympärivuotisen rauhoituksen poistamista. Neutraaleiksi luokiteltavat lausunnot antoivat oikeusministeriö, Luonnonvarakeskus, Suomen ympäristökeskus, Luonnonsuojeluliitto Tapiola ry, Pelkosenniemen Luonnonsuojeluyhdistys ry ja ympäristöministeriö. Sisäministeriöllä ja Rajavartiolaitoksella ei ollut lausuttavaa ja myös nämä lausunnot luettiin myös neutraaleihin.

Lausunnonantajat jaottelimme kolmeen ryhmään: 1) viranomaiset ja lakisääteisiä tehtäviä hoitavat toimijat, 2) etujärjestöt ja muut organisaatiot ja 3) yksityishenkilöt. Viranomaisten ja lakisääteisiä tehtäviä hoitavien toimijoiden antamissa lausunnoissa kolmessa puollettiin lakiehdotusta. Sävyltään neutraaleja lausuntoja oli kuusi eikä vastustavia lausuntoja esitetty. Etujärjestöt ja muut organisaatiot puolsivat lakiesitystä 33:ssa lausunnossa, 12:ssa lausunnossa sitä vastustettiin ja kolmessa lausunnossa ei otettu kantaa suden ympärivuotisen suojelun poistoon. Yksityishenkilöiden lausunnoissa oli kaksi puoltavaa ja 66 vastustavaa lausuntoa.

Lausunnot analysoitiin teema-analyysillä, jonka tuloksena jäsenyi kolme pääteemaa alateemoineen. Ensimmäinen pääteema, metsästyksen järjestämistapa, koostui alateemoista 1) metsästettävät eläinlajit, 2) alueellinen kiintiömetsästys, 3) poikkeus- ja pyyntiluvat sekä 4) metsästyskauden pituus. Toinen pääteema suden suojelutaso sai kaksi alateemaa, jotka olivat:

1) kanta-arvion määrittely ja 2) suotuisan suojelun tason määrittely. Kolmanneksi teemaksi valikoitui kannanhoidollisen metsästyksen vaikutukset ja sen alateemoiksi määriteltiin 1) metsästyksen vaikutus suden ihmisarkuuteen, 2) suurpetojen aiheuttamat vahingot ja 3) geneettinen monimuotoisuus. Yleisimmin mainituksi teemaksi nousi kannanhoidollinen/alueellinen kiintiömetsästys (39 kpl). Toiseksi eniten lausunnoissa esiintyi poikkeus/pyyntiluvat (29 kpl). Tämä ei sinänsä ole yllättävää, sillä lausunnot jakautuivat kannanhoidollisen ja poikkeusluvilla tapahtuvan metsästyksen välillä. Kolmanneksi määrällisesti nousi metsästettävät eläinlajit (24 kpl). Lausunnoissa otettiin kantaa kannanhoidollisen metsästyksen ulottamisesta myös muihin suurpetoihin (ilves, karhu, sauikko ja ahma). Tämä on sikäli yllättävää, sillä karhu ja ilves kuuluvat EU:n luontodirektiivin liitteeseen IV, joiden lajit edellyttävät tiukkaa suojelua.¹²⁴ Kanta-arvioiden määrittelyn osalta lausunnoissa toistui Luonnonvarakeskuksen kantamäärittelyn luotettavuus. Myös Maa- ja metsätalousministeriön määrittelemää suotuisan suojelutason viitearvoa 273 yksilöstä pidettiin liian korkeana ja vaadittiin sen laskemista 165 yksilöön. Myös näkemykset vaihtelivat siitä, onko susipopulaatioita Suomessa yksi vai kaksi.

Kanta-arvion osalta lausunnoissa vaadittiin, että suden suotuisan suojelutason viitearvoa tulisi verrata tulevan syksyn susikantaan maaliskuun sijasta. Perusteena esitettiin, että Ruotsissa viitearvoa verrataan syksyn kantaan ja se vastaisi paremmin susikannan keskimääräistä koko vuoden aikana toisin kuin maaliskuun kanta. Suotuisasta suojelun tasosta ja kanta-arvion osalta esiintyi toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Näitä näkemyseroja voidaan pitää ongelmallisena suden kannanhoidollista metsästystä koskevassa päätöksenteossa, sillä kyseessä on keskeisistä seikoista, joiden perusteella metsästyksen edellytyksiä arvioidaan. Lausunnonantajat kyseenalaistivat useasti Luonnonvarakeskuksen kanta-arvioin luotettavuuden, mikä on syytä ottaa huomioon.

Lopuksi tarkastelimme, millaisia argumentteja lausunnoissa esitettiin ja perustuivatko ne tutkittuun tietoon. Useat lausunnoissa toistuvasti esitetyt argumentit olivat sellaisia, jotka eivät perustuneet lainkaan tutkittuun tietoon. Lisäksi useasti lausunnoissa vaikutti toistuvan myös sellaiset argumentit, joissa vaatimusta perusteltiin sillä, että ”muuallakin tehdään näin”. Osa lausunnoista myös vaikutti lähes toistensa kopioilta; niissä vaadittiin samoja asioita samansisältöisin lausein, vaatimukset saattoivat olla hyvin yksityiskohtaisia ja vaatimuksille

¹²⁴ Council Directive 92/43/EEC.

esitettiin samat perustelut. Tämä vaikutelma tuli erityisesti metsästyspiirien lausuntoja luettaessa. Tausta-ajatus näiden lausuntojen osalta tuntui olevan, että mitä useammin jokin väite toistetaan, sen todennäköisemmin se mielletään totuudeksi. Sen sijaan useissa lakihanketta vastustavissa lausunnoissa oli viitattu Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja niin kansalliseen kuin kansainväliseenkin tutkimuskirjallisuuteen.

5.2 Pohdinta

Argumenttina suden suotuisan suojelun tason viitearvon laskemiseksi vedottiin toistuvasti Venäjältä Suomeen saapuviin susiin. EUT:n asiassa MTÜ Eesti Suurkiskjad vastaan Keskkonnaamet antaman ratkaisun valossa argumentti vaikuttaa ontuvalta. Ei ole olemassa mitään tietoa siitä, paljonko susia Venäjältä rajan yli Suomeen saapuu. Tietoa ei ole myöskään rakenteilla olevan raja-aidan vaikutuksesta susien kulkemiseen. Venäjä ei ole Bernin sopimuksen osapuoli, minkä vuoksi suojelun ei voida olettaa olevan samalla tasolla kuin Euroopan maissa. Näin ollen suden pitkän aikavälin säilymistä Suomessa ei voida ongelmitta perustella Venäjältä saapuvilla susilla.

Suden suotuisan suojelun tason viitearvon laskemisen perusteeksi esitettiin, että Ruotsissa viitearvo on alhaisempi ja sen määrittelyssä käytetty ns. Franklinin malli tulisi ottaa Suomessakin käyttöön viitearvon määrittelemisessä. Tämän perustelun osalta huomion arvoista on, että EU-komissio lähetti 7.11.2026 ruotsille kirjeen, jossa ilmaistiin huoli Ruotsin määrittelemästä suden suojelun tasosta. Kirjeessä pyydetään Ruotsia toimittamaan tarkistettu versio sillä uhalla, että vuoden 2026 luonnon tilaa koskevaan raporttiin on mahdollisesti liitettävä varauksia, joissa korostetaan Ruotsin lajin suojelutason arviointiin liittyviä ongelmia.¹²⁵ Näin ollen suojelun taso tulisi luultavasti olemaan Suomenkin osalta ongelmallinen, mikäli viitearvon määrittely toteutettaisiin samalla tavoin kuin Ruotsissa. Luonnonsuojelujärjestöt ovat lausunnoissaan katsooneet, että suden suotuisan suojelun viitearvon olisi oltava vähintään 500 yksilöä.

Maa- ja metsätalousministeriön määrittelemä viitearvo 273 yksilöä on 10 % suurempi kuin Maa- ja metsätalousministeriön itse määrittelemä pienin elinvoimainen kanta. Vaikuttaakin siltä, että Maa- ja metsätalousministeriö on määritellyt geneettisesti pienimmän elinvoimaisen kannan suuruuden luonnonvarakeskuksen laskurilla siten, että Suomen susikantaa arvioidaan

¹²⁵ Eric Mamer, 7.11.2026 kirje Ruotsin ilmasto- ja elinkeinoministeriön johtajalle.

osana Venäjän susikantaa, lajin häviämiskahva on asetettu 10 prosenttiin 100 vuoden seurantajakson aikana, suurin hyväksyttävä sukusiittoisuusprosentti on asetettu 26 prosenttiin sekä määritellyn geneettisesti pienimmän elinvoimaisen populaation (GPEP) aliarviointiriskiksi on asetettu 50 prosenttia.

Joissakin lausunnoissa todettiin, että varovaisuusperiaate ei näyttäisi toteutuvan viitearvon määrittelyssä. Näin näyttäisi olevan, koska 50 prosentin aliarvioimisriski ja viitearvon määrittely kokonaisuudessaan ei vaikuta huomioonvarovaisuusperiaatetta. Näin ollen myöskään viitearvon laskeminen 165 yksilöön ei vaikuttaisi olevan tieteellinen tieto ja varovaisuusperiaate huomioon otettavissa mahdollista.

Joissakin lausunnoissa tuotiin esiin Suomessa vuosina 2015–2016 toteutetun kannanhoidollisen kiintiömetsästyksen epäonnistuminen ja susikannan romahtaminen sen seurauksena. Aikaisemman kannanhoidollisen metsästyksen epäonnistumisen vuoksi Maa- ja metsätalousministeriön määrittelemän suden suotuisan suojelun tason viitearvon sisältämä 10 prosentin suuruinen turvamarginaali vaikuttaa melko alhaiselta etenkin siksi, että turvallisuus- ja vahinkoperusteisten poikkeuslupien saaminen on edelleen mahdollista. Näin ollen myöskään lausunnoissa esitettyjen pyyntöjen mukaisesti suden suotuisan suojelun tason viitearvon vertaaminen syyskuun kantaan kannan ollessa suurimmillaan ei vaikuta varovaisuusperiaate huomioon ottaen olevan mahdollista.

Lausunnoissa, jotka koskivat geneettistä monimuotoisuutta, on havaittavissa kahtiajakoa. Yhdeksässä lausunnossa väitettiin, että kannanhoidollinen metsästys on haitaksi suden geneettiselle monimuotoisuudelle. Näiden lausuntojen mukaan susikannan tulisi olla isompi, mitä se tällä hetkellä on. Kahdessa lausunnossa todettiin, että susien geneettinen monimuotoisuus on hyvä, joten kannanhoidollinen metsästys on mahdollista. Tämä on ristiriidassa Luonnonvara- ja biotalouden tutkimuksen kanssa, jonka mukaan susien geneettinen monimuotoisuus on vähentynyt 1990-luvulta lähtien. Tutkimuksessa todetaan uutena tuloksena, että *”suomalainen susikanta on jakautunut selkeästi kahteen toisistaan geneettisesti eriytyneeseen osapopulaatioon, itäiseen ja läntiseen”*.¹²⁶ Lisäksi, kuten luvussa 3.2 on todettu, Suomen vuoden 2025 lajiraportissa suden suojelun tason on todettu alpiinisella alueella olevan ”epäsuotuisa – huono”.

¹²⁶ Luonnonvarakeskus, loppuraportti. 2022.

Tarvetta kannanhoidollisen kiintiömetsästyksen mahdollistamiselle perusteltiin useissa lausunnoissa sillä, että susien aiheuttaman vahingot ovat lisääntyneet ja sudet aiheuttavat kansalaisissa pelkoa. Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut asiassa MTÜ Eesti Suurkiskjad vastaan Keskkonnaamet antamassaan tuomiossa, että suden suotuisan suojelun tason viitearvon määrittely on perustuttava ekologisiin kriteereihin, eikä sosioekonomisiin tekijöihin. Ratkaisussa todettiin, että viitearvon määrittämisessä ei voida ottaa huomioon taloudellisia, sosiaalisia tai kulttuurisia vaatimuksia tai alueellisia ominaispiirteitä.¹²⁷

Lain voimaantulon jälkeen olisi tärkeää suorittaa jälkikäteisarviointia alueellisiin kiintiöihin perustuvan metsästyksen vaikutuksista. Tämä olisi tärkeää eritoten siksi, että vaikutusarviointia ei ole lain valmisteluprosessin yhteydessä tehty, eikä millään taholla ole tosiasiallisesti tietoa siitä, miten kiintiömetsästys tulee vaikuttamaan susikantaan, laumojen hajoamiseen, vahinkoihin, ihmisarkuuteen, salametsästyksen tai ihmisten mahdolliseen suurpetoihin kohdistuvaan pelkoon. Nämä kaikki seikat ovat sellaisia, joiden osalta pitäisi jo olla olemassa edes jonkinlainen arvio siitä, millainen vaikutus tulee olemaan ja kuinka merkityksellisenä sitä voidaan pitää. Näin ei kuitenkaan ole ja sen vuoksi näitä asioita olisi tutkittava.

Susikannan säilymisen osalta olisi tärkeä tutkia sitä, miten paljon susia kuolee vuosittain muihin syihin kuin alueellisen kiintiömetsästyksen seurauksena, esim. poikkeusluvun ja liikenteessä. Tämä olisi merkityksellinen tieto, koska se on yhteydessä susikantojen säilymiseen. Suden ja ihmisen välisestä yhteiselosta on tehty useita tutkimuksia ja esiin on noussut muun muassa ihmisten kokemaa pelkoa susia kohtaan¹²⁸ ja resurssien päällekkäisyys¹²⁹. Asenteet susia kohtaan voivat voimistua ajan kuluessa.¹³⁰ Suhtautuminen susiin on usein määrittynyt tapahtuneiden vahinkojen kautta.¹³¹ Ihmisten osallisuutta susivahingoissa tulisi tutkia enemmän.¹³² Tavoitteena tulevaisuudessa pitäisi olla sopuisa elo ihmisen ja suden välillä.

¹²⁷ EUT, tuomio 12.6.2025, C-629/23, ECLI:EU:C:2025:429, kohta 69-70

¹²⁸ Bisi, J. 2005. s.133

¹²⁹ Olson, E., ym. 2015. s.676

¹³⁰ Pohja-Mykrä, M.2015. s.63

¹³¹ Bisi, J. 2005. s.6

¹³² Hiedanpää, J – Ratamäki, O. 2015. s.145

Liite 1. Luettelo lausunnon antaneista sidosryhmistä

Lausunnon antaneita organisaatioita edustavat

1. Saksanseisojakerho ry,
2. Forssan-Tammelan, Hausjärven-Riihimäen ja Janakkalan riistanhoitoyhdistykset
3. Suomen Metsästäjäliiton Keskipohjan piiri ry,
4. WWF Suomi,
5. Vainikkalan Riistamiehet ry,
6. Elämäni Eläimet ry,
7. MTK-Satakunta ry,
8. Suomen Ajokoirajärjestö ry,
9. Lounais-Suomen Dreeverikerho ry,
10. Suomen Metsästäjäliiton Pohjois-Savon piiri ry,
11. Suomen Metsästäjäliiton Pohjois-Hämeen piiri,
12. Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry,
13. Suomen Metsästäjäliiton Lapin piiri ry,
14. Varsinais-Suomen liitto,
15. Animalia ry,
16. Vehkalahden-Haminan riistanhoitoyhdistys,
17. Suomen Metsästäjäliitto – Finlands Jägarförbund r.y.,
18. Eläinoikeusakatemia ry,
19. Suomen Metsästäjäliiton Keski-Suomen piiri,
20. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto,
21. Pihvikarjaliitto ry,
22. Suomen Pystykorvajärjestö – Finska SPetsklubben ry,
23. Suomen eläinoikeusjuristit ry,
24. Svenska lantbruksproducenterbas centralförbund SLC r.f.,
25. Rymättylän-Merimaskun riistanhoitoyhdistys,
26. Suomen Metsästäjäliiton Suur-Savon piiri,
27. Suomen Luontopaneeli,
28. Suomen Metsästäjäliiton Pohjois-Karjalan piiri ry,
29. Suomen luonnonsuojeluliitto ry,
30. BirdLife Suomi ry,

31. Metsästyskoiraliitto ry,
32. Suomen Metsästäjäliiton Varsinais-Suomen piiri ry,
33. Suomen Harmaahirvikoirajärjestö ry,
34. Suomen Kennelliitto ry,
35. Suomen ympäristökeskus,
36. Paliskuntain yhdistys,
37. Suomen Mehiläishoitajan liitto SML ry,
38. Luonnonsuojeluliitto Tapiola ry,
39. Luontoliitto ry,
40. Suomen Metsästäjäliiton Satakunnan piiri ry,
41. Suomen Metsästäjäliiton Kainuun Piiri ry,
42. Saamelaiskäräjät,
43. Suomen Lammasyhdistys ry,
44. Suomen metsästäjäliiton Etelä-Hämeen piiri ry
45. Hämeenlinnan seudun luonnonsuojeluyhdistys ry,
46. Natur och Miljö rf,
47. Pelkosenniemen Luonnonsuojeluyhdistys ry,
48. Eläinvihreät ry
49. Porin Metsästysseura ry.
50. Korkein hallinto-oikeus,
51. Metsähallitus,
52. Poliisihallitus,
53. Oikeusministeriö,
54. Ympäristöministeriö,
55. Sisäministeriö,
56. Suomen riistakeskus
57. Luonnonvarakeskus
58. Sisäministeriön ilmoitus; ei lausuttavaa
59. Rajavartiolaitoksen esikunta; ei lausuttavaa