

EHDOTUS UUDEN PUITELAINSÄÄDÄNNÖN SELVITYSTARPEESTA LUONNON MONIMUOTOISUUDEN SUOJELEMISEKSI – VERTAILUKOHTANA VUODEN 2015 ILMASTOLAKI

SUGGESTION TO ASSESS NEW FRAMEWORK LEGISLATION TO PROTECT BIODIVERSITY – CLIMATE CHANGE ACT OF 2015 AS A REFERENCE POINT

Olli Laukkanen¹

DOI: <https://doi.org/10.33344/vol16iss1pp24-52>

Helsinki Law Review, 1/2022, pp. 24–52

© 2022 Pykälä ry, Mannerheimintie 3 B, 5th floor, 00100 Helsinki, Finland, and the author.



Avainsanat:

Ympäristöperusoikeus, puitelainsäädäntö, ilmastolaki, biodiversiteettilaki, luonnon monimuotoisuus, vaikutusmahdollisuudet, demokratia, hallinnon yhteistyö

Keywords:

Environmental rights, framework legislation, climate change law, biodiversity law, biological diversity, democracy, participatory rights, governmental planning

ABSTRACT

This article suggests an assessment of new national framework legislation related to biodiversity loss (called “Biodiversity Act”) to be performed in Finland. Such new framework legislation could partly be inspired by the national Climate Change Act (609/2015), and it could inter alia, promote the following aspects explored in this article: realisation of fundamental rights, more effective and coherent governmental planning, and participative democracy.

As the central conclusion of the article, a multidisciplinary assessment of new biodiversity-related framework legislation is recommended. Further research regarding the Biodiversity Act should

¹ The author is an LL.M. student at the University of Helsinki. This article is based on the author’s bachelor’s thesis.

evaluate the realisation of fundamental environmental rights in the context of biodiversity loss. It would benefit from the study of the impacts of national climate change framework legislation, while also elaborating the differing regulatory aspects of biodiversity loss and climate change mitigation and adaptation. Legislation aiming to halt the biodiversity loss should be studied holistically to assess the need and opportunities for legal reforms and connections between branches of legislation, also accounting for the legal development on supranational level.

“Humanity is causing a rapid loss of biodiversity and, with it, Earth’s ability to support complex life. But the mainstream is having difficulty grasping the magnitude of this loss, despite the steady erosion of the fabric of human civilization.”

– Corey J.A. Bradshaw ym. (2021)²

“God in his wisdom made the fly and then forgot to tell us why.”

– Ogden Nash³

“Jos monimuotoisuuden suojele valtaosin jätetään yksittäistapauksellisen päätöksenteon varaan, yksittäistä ympäristönkäyttöhanketta suosivat periaatteet ja rakenteet johtavat liian usein poikkeamiseen järjestelmän kokonaistavoitteen vaatimasta ratkaisusta. Tämän vuoksi olisi nähdäkseeni välttämätöntä luoda jonkinlainen yleisempi suunnittelujärjestelmä tai vastaava perusta, jonka tasolla intressien punninta (yksityinen – julkinen; nykypolvet – tulevat sukupolvet jne.) toteutetaan.”

– Kari Kuusiniemi (2001)⁴

“This will have to be like COP21 was for climate. Because we need a Paris-style agreement for biodiversity.”

– Ursula von der Leyen (2021)⁵

-
- Bradshaw, Corey J. A. – Ehrlich, Paul R. – Beattie, Andrew – Ceballos, Gerardo – Crist, Eileen – Diamond, Joan – Dirzo, Rodolfo – Ehrlich, Anne H. – Harte, John – Harte, Mary Ellen – Pyke, Graham – Raven, Peter H. – Ripple, William J. – Saltré, Frédéric – Turnbull, Christine – Wackernagel, Mathis – Blumstein, Daniel T.: Underestimating the Challenges of Avoiding a Ghastly Future. *Front. Conserv. Sci.*, 13.1.2021.
 - Kuten lainattu julkaisussa Kallio, Pasi: Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa. *Edilex* 2/2001 2001, s. 29. (Kallio 2001)
 - Kuusiniemi, Kari: Biodiversiteetin suojele ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. *Oikeustiede-Jurisprudentia XXXIV:2001*, s. 155–306. Gummerus Kirjapaino Oy 2001, s. 295. (Kuusiniemi 2001)
 - Euractiv: Biodiversity needs its own Paris Agreement, von der Leyen says. Saatavilla: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/biodiversity-needs-its-own-paris-agreement-von-der-leyen-says/>. Julkaistu: 28.1.2021, luettu 29.1.2021. (Euractiv 2021)

I. JOHDANTO

Tässä kirjoituksessa ehdotan, että Suomessa tulisi harkita uuden puitelain säätämistä luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi.⁶ Tätä uutta lakia nimitän jäljempänä biodiversiteettilaki. Artikkelissa keskitytään arvioimaan ehdotettua biodiversiteettilakia erityisesti ympäristöperusoikeuden mukaisten vaikutusmahdollisuuksien ja hallinnon strategisen suunnittelun edistäjänä. Vertailukohtana on ilmastolaki (IlmastoL 609/2015), jonka tavoitteet ovat samankaltaisia ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen alalla.⁷ Vertailuasetelma vaikuttaa perustellulta, koska ilmiöt ja niiden sääntelytarpeet ovat jäljempänä esitellysti merkittäviltä osin samankaltaisia ilmastomuutoksen ja luonnon monimuotoisuuden kriisien suhteen, vaikka tärkeitä erojakin on.⁸ Tiedossani ei ole, että ratkaisua tällaisenaan (biodiversiteettilakia) olisi kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa aiemmin ehdotettu tai käsitelty. Ajatus biodiversiteettiä koskevasta puitelaista esitettiin kuitenkin eräässä eduskunnan ympäristövaliokunnan lausunnossa jo vuonna 1994, ja se on mainittu ainakin kahdessa viimeaikaisessa luonnonsuojelulain (LSL 1096/1996) uudistuksen

-
- 6 Puitelaki-termille ei ole vakiintunutta määritelmää, mutta esimerkiksi ilmasto-oikeudellisten puitelakien ominaispiirteitä ovat muun muassa laaja-alaisuus, laintasoisuus, aineellisten normien puute, heikko oikeudellinen velvoittavuus ja niiden kohdistuminen ensisijaisesti julkiseen valtaan. Tarkemmin puitelain käsitteestä, ks. kirjoituksen osio 3.
- 7 Uudesta ilmastolaista on annettu maaliskuussa 2022 hallituksen esitys (HE 27/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi), ja uusi laki tulee voimaan 1.6.2022. Samalla vuoden 2015 laki kumotaan. Tässä kirjoituksessa arvioidaan kuitenkin vuoden 2015 ilmastolakia ja siitä kertyneitä kokemuksia. Vastaavasti luonnonsuojelulainsäädännön arvio keskittyy voimassa olevan lain (1096/1996) järjestelmään.
- 8 Lähtökohta perustuu siihen, että luonnon monimuotoisuuden kriisi ja ilmastomuutoksen hillitseminen ja sopeutuminen jakavat seuraavia samankaltaisia piirteitä: globaalius; vähittäisyys ja pitkät aikajänteet; ongelmien verkottuneisuus ja monimutkaisuus; kriisien suuri haitallisuus myös ihmiskunnan näkökulmasta; yhteiskunnan poikkileikkaavat seuraukset ja torjuntatoimet. Selvästi ilmastomuutokseen verrattuna myös eroja on; niistä merkittävimpiä aiheen kannalta ovat biodiversiteetin ilmeneminen eri tasoillaan (geneettinen, lajien välinen ja ekosysteeminen), epätasainen alueellinen jakautuminen ja ekosysteemien paikallisuus (luontoarvojen paikkasidonnaisuus) sekä biodiversiteetin määrällisen mittaamisen haasteet. Monitieteisen jatkotutkimuksen varaan jää näiden eroavaisuuksien merkityksen arviointi suhteessa mainittuihin yhtäläisyyksiin ehdotetun puitelainsäädännön näkökulmasta.

taustaselvityksessä.⁹ Kuten ilmastolaki, mahdollinen biodiversiteettilaki voisi vertautua rousseaulaiseen yhteiskuntasopimukseen, joka yhtäältä yli hallituskausien ulottuvana, lakiin kodifioituna instituutioon osoittaisi pitkän aikavälin suunnan tavoitteidensa kautta ja toisaalta turvaisi demokraattisia oikeuksia suunnitteluprosesseissa, joiden lopputulokset joka tapauksessa vaikuttavat kaikkiin yhteiskunnan toimijoihin.¹⁰

Luonnon monimuotoisuus (elonkirjo, biodiversiteetti, biologinen monimuotoisuus) tarkoittaa luonnon eliösystemien vaihtelevuutta, ja se ilmenee kolmella eri tasolla: lajien sisäisenä monimuotoisuutena (geenit), lajien välisenä monimuotoisuutena sekä ekosysteemisen monimuotoisuutena.¹¹ Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen tarkoittaa näiden

-
- 9 YmVL 6/1994 vp, Ympäristövaliokunnan lausunto n:6 ulkoasiainvaliokunnalle, s. 4; Kokko, Kai: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 243. Gummerus Kirjapaino Oy 2003, s. 52–53, 66–67. (Kokko 2003). Vuonna 2020 julkaistussa laajassa katsauksessa Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutukseen ja vaikutuksiin ”biodiversiteettilakia” ajatuksena esitetään harkittavaksi, ks. Auvinen, Ari-Pekka – Kemppainen, Eija – Jäppinen, Jukka-Pekka – Heliölä, Janne – Holmala, Katja – Jantunen, Jorma – Koljonen, Marja-Liisa, Kolström, Taneli – Lumiaro, Riku – Punttila, Pekka – Venesjärvi, Riikka – Virkkala, Raimo – Ahlroth, Petri: Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutuksen ja vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston kanslia 2020, s. 180. (Auvinen ym. 2020). Biodiversiteettilaki ei kuitenkaan sisälly kyseisen tutkimuksen toimenpide-ehdotuksiin (s. 188–196; Liite 8, s. 306–335). Jantunen ym. 2020 ehdottavat uuden biodiversiteettilain selvittämistä (nimeten ilmastolain nimenomaiseksi esikuvaksi) vaihtoehtona uudelle luonnonsuojelulain luvulle, jossa säädettäisiin biodiversiteettiä koskevasta suunnittelujärjestelmästä. Jantunen, Jorma – Leskinen, Paula – Liukko, Ulla-Maija – Raunio, Anne – Turunen, Topi: Luonnonsuojelulain kehittämistarpeet 2020. Suomen ympäristökeskus 2020, s. 81. (Jantunen ym. 2020). Biodiversiteettilain (tai vastaavalla) nimellä kulkeva säädös on esimerkiksi Norjassa (Lov om forvaltning av naturens mangfold, 100/2009), ja Tanskassa vastaavaa on ehdotettu ympäristöjärjestön toimesta vuonna 2020 (ks. Danmarks Naturfredningsforening: Input til regeringens redningsplan for danmarks biodiversitet. Saatavilla: <https://www.dn.dk/media/54552/dns-input-til-regeringens-redningsplan-for-danmarks-biodiversitet.pdf>. Luettu: 31.1.2021. Danmarks Naturfredningsforening 2020, s. 7). Ulkomaisten säädösten ja ehdotusten sisältöön ei ole tämän kirjoituksen puitteissa mahdollista perehtyä.
- 10 Aarnio näkee ilmastopolitiikan ilmastolain myötä nojautuvan ”eräänlaiseen yhteiskuntasopimukseen valistusfilosofi Rousseau’n jalanjäljissä”, ks. Aarnio, Tuomas: Ilmastolaki – laki ilmastopolitiikan tekemisestä. Ympäristöjuridiikka 4/2016, s. 84–89, erityisesti s. 87. (Aarnio 2016). Auvinen ym. puolestaan näkevät tarpeen biodiversiteettiä koskevalle yhteiskuntasopimukselle, ks. Auvinen ym. 2020, s. 193.
- 11 Kokko, Kai: Ympäristöoikeuden perusteet: yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria, 1 verkkoinen. Edita Publishing Oy 2017, s. 104. (Kokko 2017). Avainkäsitteistä tarkemmin, ks. esim. Kokko 2017, s. 104–113.

kolmen ulottuvuuden suojaamista kokonaisuutena.¹² Luonnon monimuotoisuus köyhtyy maailmanlaajuisesti hälyttävää tahtia¹³, mikä johtuu pääasiallisesti viidestä välittömästä syystä: merien- ja maankäytön muutoksista, luonnonvarojen liikkakäytöstä, ilmastonmuutoksesta, saastumisesta ja haitallisten vieraslajien leviämisestä.¹⁴ Tähän luonnon monimuotoisuuden köyhtymiseen viitataan jäljempänä käsitteellä luontokato. Luonnon monimuotoisuuden turvaamista voidaan perustella erittäin painavin argumentein niin ihmiskeskeisistä, instrumentaalista syistä kuin luonnon itseisarvon vuoksi. Ihmiskuntaa luontokato uhkaa muun muassa pölyttäjien häviämisen, lisääntyvien tautien ja ekosysteemien romahduksen kautta: talouden keskeiset toimialat kuten rakentaminen, maatalous ja elintarviketuotanto riippuvat luonnosta. On arvioitu, että puolet maailman bruttokansantuotteesta liittyy luontoon ja sen palveluihin.¹⁵ Artikkelin aihe on erittäin ajankohtainen paitsi ihmiskuntaa uhkaavan luontokadon pysäyttämiseksi, myös siitä oikeudellisesta näkökulmasta, että sekä ilmastonmuutos- että biodiversiteettisääntely ovat merkittävien uudistusten kohteena.

Kirjoituksen kysymyksenasettelu perustuu paitsi ihmiskunnan tähänastiseen kertakaikkiseen epäonnistumiseen luontokadon pysäyttämisen suhteen, myös erityisesti seuraavaan huomioon: luonnon monimuotoisuus otetaan nykyisin lukuisissa säädöksissä huomioon, mutta sääntely on perin hajautunutta. Ei ole yllättävää, että sekä yleisessä että yksittäistapauksellisessa antroposentrisessä intressipunninnassa luonnonsuojelu jää herkästi toiseksi verrattaessa sitä esimerkiksi välittömiin taloudellisiin vaikutuksiin.¹⁶ Luontokadon voi nähdä olevan nykyisten instituutioidemme tahaton seuraus. Globaali luontokadon tragedia johtuu oikeastaan yksittäisiin, alueellisiin populaatioihin ja ekosysteemeihin kohdistuvista ihmisten toimintatavoista ja

päätöksistä. Vastaavasti myös oikeusjärjestykseen sirpaloitunut biodiversiteetin suoja sekä kapeakatseinen ja lyhytnäköinen intressivertailu voivat tosiasiasa estää mahdollisuuden tuloksellisesti suojella biodiversiteettiä.¹⁷

Ympäristöoikeutta oikeudenalana voidaan pitää tavoitteellisena. Ympäristönsuojelu tavoitteena ei kuitenkaan merkitse yksisilmäistä tulkintaa, vaan kyse on hyvin moninaisten yhteiskunnallisten intressien yhteensovittamisesta.¹⁸ Myös artikkelin kysymyksenasettelu lähtee siitä vähintäänkin implisiittisestä olettamuksesta, että oikeusjärjestyksemme ei nykyisellään mahdollista luontokadon pysäyttämiseen vastaamista tyydyttävällä tavalla.¹⁹ Artikkelin johtopäätökset lainsäädännön kehittämistarpeista ovat herkkiä tälle oletukselle, jonka juuret sijaitsevat osin puhtaan juridiikan ulkopuolella, mutta joka osaltaan silti ohjaa oikeudellista argumentaatiota artikkelissa.²⁰

Lopullisten johtopäätösten esittämisen kannalta kirjoituksen merkittävimpiä rajauksia ovat muun kotimaisen sekä ulkomaisen ja ylikansallisen sääntelyn kattavan käsittelyn rajautuminen kirjoituksen ulkopuolelle niin ilmastonmuutokseen kuin luonnon monimuotoisuuteen liittyvän oikeuden osalta. Vaikka artikkelissa arvioidaan puitelainsäädännön roolia ja soveltuvuutta, ratkaiseva arvio siitä, kuinka hyvin kyseinen uusi puitesääntely sopisi suomalaiseen ympäristöoikeuden traditioon ja lainsäädäntöme, jää ehdottomasti myöhemmän tutkimuksen varaan.²¹ Artikkelissa rajataan puitelainsäädännön teoreettisen viitekehyksen tarkastelu vain ilmastosääntelyä koskevaksi. Ilmastolain merkityksen arviointi keskittyy erityisesti

12 Kokko 2017, s. 105.

13 KOM(2020) 380 lopull.: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia, Luonto takaisin osaksi elämäämme. Bryssel 20.5.2020. (KOM(2020) 380 lopull.), s. 2.

14 IPBES: Summary for policymakers of the IPBES Global assessment report on biodiversity and ecosystem services 2019, s. 14. (IPBES 2019)

15 Ks. esim. Dasgupta, Partha: The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review – Headline Messages. Saatavilla: www.gov.uk/official-documents. HM Treasury, 2021; KOM(2020) 380 lopull., s. 1–3; Kokko 2017, s. 105; luonnon itseisarvon liittyvistä näkökulmista, ks. esim. Kumpula, Anne: Ympäristö oikeutena. Suomalainen lakimiesyhdistys 2004, s. 47–50 ja 339. (Kumpula 2004). Lisäksi Mäntylä, Niina: Luonnon edustajien puhevalta. Acta Wasaensia, 225. Vaasan yliopisto 2010, s. 59–67. (Mäntylä 2010). Lisäksi luontokatoon liittyy epistemologinen näkökulma, sillä lajiston köyhtyessä hävitämme peruuttamattomasti myös vuosimiljoonien aikana kumuloitunutta ainutlaatuista tietoa, joka on varastoituna kunkin katoavan lajin geeneihin.

16 Kallio 2001, s. 30; Kokko 2017, s. 155–156.

17 Kuten Kuusiniemi (2001, s. 292) asian ilmaisee: ” - Ongelmana on se, että yksittäisen maankäyttöluvan tai poikkeamisen vaikutukset biologisen monimuotoisuuden turvaamiselle – vaikka varovaisuusperiaatteen painoarvo maksimoidaan – eivät useinkaan ole niin merkittävät, että toimenpide estyisi, jos sitä ovat omiaan puoltamaan käyttövapautta korostavat yksilölliset oikeussuojaperiaatteet. Ongelma on rakenteellinen: se johtuu ainakin ympäristötavoitteiden puutteellisesta konkretisoinnista ja päätöksentekomallin tapauskohtaisuudesta.”

18 Kokko 2017, s. 123.

19 Sääntelyn tarpeen tunnistaminen vasta ongelmien ilmaannuttua on erityisen selkeä piirre juuri ympäristöoikeudessa (Kokko 2017, s. 1).

20 Perustavanlaatuisen jännite liittyy jäljempänä esiteltäviin ympäristöperusoikeuden aineelliseen ja menettelylliseen ulottuvuuteen, joista aiempi tavoittelee hyvää ympäristön tilaa, kun taas jäljempi pyrkii turvaamaan ympäristöön liittyviä demokraattisia prosesseja, jotka sinällään eivät kuitenkaan varmista aineellisten ympäristötavoitteiden toteutumista. Ks. esim. Kumpula 2004, s. 14; Kallio 2001, s. 36–37 ja Humen giljotiini.

21 Vastaava selvitys ilmastolain valmisteluun liittyen, ks. Ekroos, Ari – Väänänen, likka – Warsta, Matias – Wallgren, Matias: Kansallisen ilmastolain kytkemismahdollisuuksista ja soveltamissuhteista muuhun lainsäädäntöön. Selvitys ympäristöministeriölle 4.6.2013. Enlwin Consulting Oy & Castrén Snellman Oy 2013. (Ekroos ym. 2013).

menettelyllisten vaikutusmahdollisuuksiin (tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuudet), minkä lisäksi sen hallinnonalojen yhteistyötä edistäviä näkökulmia tuodaan esille.²² Kattava biodiversiteetin suojaamisen ja perusoikeuksien nykyisen toteutumisen suhteen kartoittaminen jää myöhemmän tutkimuksen varaan, samoin kuin kesken olevan luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksen arviointi suhteessa käsillä olevaan aiheeseen.²³

Artikkeli rakentuu siten, että ensiksi tunnistetaan tutkimuksen kannalta relevantit ympäristöperusoikeuden ulottuvuudet (osio 2), minkä jälkeen arvioidaan ilmasto-oikeudellista puitelainsäädäntöä yleisesti (osio 3). Tämän jälkeen arvioidaan, kuinka ilmastolailla pyritään edistämään tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksia sekä poikkihallinnollista yhteistyötä, ja kuinka laki onnistuu näissä tehtävissä (osiot 4–5). Lopuksi arvioidaan puitesääntelyn soveltuvuutta biodiversiteettiin liittyen (osio 6) ja esitetään johtopäätökset (osio 7).

2. YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS

Ehdotettua biodiversiteetilakia tarkastellaan artikkelissa erityisesti ympäristöperusoikeuden²⁴ vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Ympäristöperusoikeudesta säädetään perustuslain (PL 731/1999) 20 §:ssä. Säännös lisättiin perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995 silloiseen hallitusmuotoon, josta se on siirtynyt nykyiseen perustuslakiin.²⁵ PL 20.1 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännös koskee niin julkista valtaa kuin yksityisiä subjekteja, mutta sen on katsottu olevan julistuksenomainen eikä sen katsota perustavan oikeudellisia velvoitteita.²⁶ Toisaalta PL 22 §:n mukaisen julkisen vallan veloitteen turvata perusoikeuksien toteutuminen voidaan katsoa vahvistavan PL 20 §:n velvoittavuutta.²⁷

22 Artikkelin aihetta voisi lähestyä myös aineellisen ympäristöoikeuden taikka PL 21 §:n mukaisen oikeuden hyvään hallintoon näkökulmasta.

23 Toukokuussa 2022 annettiin hallituksen esitys uudeksi luonnonsuojelulaksi (HE 76/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta), jota ei tässä kirjoituksessa analysoida.

24 Ekroos ym. 2014, s. 59–60. Ympäristöperusoikeuksista monikossa kirjoittavat ainakin Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet, 3. painos. Talentum Media 2014, s. 60. (Ekroos ym. 2014). Tässä kirjoituksessa käytetään yksikkömuotoista termiä ympäristöperusoikeus.

25 Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus, vuonna 2013 päivitetty verkkoaineisto. Talentum Media 2005. (Ekroos ym. 2005) / Kuusiniemi luku 1.4: Perusoikeudet ja ympäristö.

26 Ekroos ym. 2014, s. 60.

27 Viljanen, Jukka – Heiskanen, Heta – Raskulla, Siina – Koivurova, Timo – Heinämäki, Leena: Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti 2014, s. 15–16. (Viljanen ym. 2014)

PL 20.2 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön (aineellinen ulottuvuus) sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (menettelyllinen ulottuvuus).²⁸ PL 20.2 §:n perustuslaillinen toimeksianto kohdistuu ensisijaisesti lainsäätäjään, mutta myös muihin norminantajiin ja -soveltajiin.²⁹ On huomattava, että ympäristöperusoikeuden mukaiset vaikutusmahdollisuudet eivät tyhjenny yksin menettelynormeihin, vaan myös aineellisella sääntelyllä on vaikutusta tosiasiallisiin vaikutusmahdollisuuksiin. Toinen tärkeä huomio on, että mitään nimenomaista vaikutusmahdollisuuksien laajuutta tuskin voidaan perustella PL 20.2 §:llä – lain henkeä ja kirjainta toteuttaa vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen ja laajentaminen, kun taas niiden heikentämisen voidaan katsoa olevan perustuslaillisen toimeksiannon vastaista.³⁰ Juuri PL 20.2 §:n mukaisten vaikutusmahdollisuuksien edistämistä tarkastellaan tässä kirjoituksessa.³¹

Vaikutusmahdollisuuksiin liittyvät myös PL 2.2 §:n ja 14.4 §:n mukaiset osallistumisoikeudet³² sekä julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Vaikutusmahdollisuuksien edistäminen edellyttää avoimuutta ja osallistumisoikeutta, ja sen tavoitteena on toimien laaja hyväksyttävyyys: legitimeetti³³ ja oikeudenmukaisuus.

Ympäristöperusoikeus on vaikuttanut etenkin oikeusturvakeinojen perusteena, mutta myös lakien tavoitesäännöksen taustalla.³⁴ Lainsäädännön valmistelussa ympäristöperussäännöksen

28 Kumpula 2004, s. 11–14.

29 Ekroos ym. 2014, s. 60.

30 Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, päivittyvä verkkoaineisto (päivitetty 6.10.2020). Talentum Media 2005, luku III.16: Oikeus ympäristöön (PL 20 §): Vaikutusmahdollisuudet päätöksenteossa. (Hallberg ym. 2005). Tarkemmin PL 20 §:n sisällöstä, ks. Hallberg ym. 2005, luku III.16: Oikeus ympäristöön (PL 20 §).

31 Ympäristöoikeudessa valtiosääntöiset perustelut voivat liittyä myös muihin perusoikeuksiin, kuten omaisuudensuojaan (PL 15 §), julkisen vallan velvollisuuteen edistää väestön terveyttä (PL 19.3 §) ja oikeuteen elämään (PL 7.1 §). Kokonaisuudessaan PL 20 §:n on nähty antavan ympäristöarvoille tärkeän aseman perusoikeusjärjestelmässä. Ks. esim. Viljanen ym. 2014, s. 22–23 ja 32–51.

32 Ekroos ym. 2005 / Kuusiniemi: luku 1.4 Perusoikeudet ja ympäristö. Ilmastolain kaltainen puitelainsäädäntö ei suoraan vaikuta yksityisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin, joten kirjoituksessa ei paneuduta oikeusturvanäkökulmaan (PL 21–22 §). Ks. esim. HE 82/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaksi, s. 47; Pölonen, Ismo: The Finnish Climate Change Act: Architecture, Functions, and Challenges. *Climate Law* 4/2014, s. 301–326, erityisesti s. 317. (Pölonen 2014). Århusin sopimuksen (SopS 122/2004) kolmesta pilarista (tiedonsaantioikeus, osallistumisoikeus viranomaisvalmisteluun ja -prosesseihin sekä muutoksenhakuoikeus) tässä tutkimuksen kohteena ovat siis erityisesti kaksi ensimmäistä. Ks. esim. Kokko 2017, s. 176–178.

33 Voidaan puhua kolmesta legitimeetin perusteesta: auktoriteetti-, prosessi- ja tuotosperusteisesta legitimeetistä. Tässä kirjoituksessa legitimeetti liitetään ensisijaisesti demokraattiseen, osallistavaan ja avoimeen prosessiin. Ks. esim. Albrecht, Eerika – Viljanen, Jukka – Vaara, Elina: Ilmastopolitiikan hyväksyttävyyden ja kansalaisosallistuminen ilmastolain uudistuksessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIII 2020, s. 369–415. Toim. Ismo Pölonen. Itä-Suomen yliopisto 2020, s. 378–379. (Albrecht ym. 2020)

34 Ekroos ym. 2014, s. 62–64: oikeusturvakeinot tässä viittaavat sekä valitusoikeuteen että vaikutusmahdollisuuksiin

merkityksen on arvioitu vahvistuneen muun muassa viimeaikaisen perustuslakivaliokunnan (PeV) käytännön perusteella.³⁵ Samalla PeV on kuitenkin korostanut, että PL 20 §:n mukainen vastuu konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä.³⁶ Ekroos ym. (2020) arvioivat ympäristöperusoikeudellisen tulkinnan kehittyneen sitten vuonna 1995 laaditun säännöksen ja väläyttävät jopa perustuslain uudistamistarpeen arviointia esimerkiksi ilmastonäkökohtien huomioon ottamiseksi.³⁷ Yleisesti ympäristöperusoikeuden toteutumista voidaan edistää muun muassa säädösverkkoa selkeyttämällä, hallinnon asiantuntemusta kehittämällä, (perus)oikeusnäkökulmien tunnistamisella, tiedonsaantimahdollisuuksia parantamalla, osallistumismahdollisuuksia vahvistamalla sekä turvaamalla muutoksenhakuoikeus ja ympäristöperusoikeuden kehittäminen oikeuskäytännössä.³⁸ Ehdotettu biodiversiteettilaki voisi mahdollisesti edistää ympäristöperusoikeuden ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumista, mutta ympäristöperusoikeus ei lopulta pelkistä mihinkään nimenomaiseen menettelylliseen kehykseen.

3. PUITELAINSÄÄDÄNNÖN TEOREETTINEN TAUSTA ILMASTOSÄÄNTELYN KONTEKSTISSA

Artikkelissa ehdotettu uusi biodiversiteettilaki perustuisi ilmastolain ilmentämään puitelakiajatteluun, jonka teoreettista taustaa ilmastosääntelyn kontekstissa kartoitetaan seuraavaksi. Puitelaki-käsitteelle ilmastosääntelyssä ei ole vakiintunutta määritelmää.³⁹ Puitelain määrittävinä tekijöinä voivat olla 1) sen tavoitteellisuus ja rajoittuminen koskemaan vain valtion viranomaisia, 2) se, että lakiin ei sisälly eri toimialoja koskevaa aineellista lainsäädäntöä ja

3) se, että sillä ei ole vahvoja oikeusvaikutuksia.⁴⁰ Toisaalta ennen ilmastolain säätämistä erilaisia lain toteutumismalleja arvioineet Kokko ym. (2012) katsovat, että puitelain tyypillisiä elementtejä ovat yleiset ohjausperiaatteet, viranomaisia sitovat velvoitteet ottaa kaikessa toiminnassa huomioon lain mukaiset ohjelmat sekä selkeä linkitys aineellisoikeudellisiin erillislakeihin, jotka säätävät yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista.⁴¹ Sitten säädetty ilmastolaki ei kaikilta osin kuvasta Kokon ym. suosittelemia puitelakimallia, mistä huolimatta puitelaki-termiä käytetään nykyisestäkin ilmastolaista – niin myös tässä kirjoituksessa.⁴²

Ilmastolakiamme voi pitää informaatio-ohjauksen muotona, koska sillä nimenomaan luodaan puitteet järjestelmälle, jonka tarkoituksena on tuottaa tietoa.⁴³ Informaatio-ohjaus voidaan määritellä vaikuttamiseksi tiedon avulla, ja siten erottaa se normi- ja resurssiohjauksesta.⁴⁴ Toisaalta ilmastolaki tietyllä tapaa eroaa informaatio-ohjauksesta, sillä laki asettaa määrällisiä – joskin oikeudellisesti sanktioimattomia – tavoitteita, joihin edistystä voidaan verrata.⁴⁵ Yleisesti ottaen suhtautumisen informaatio-ohjaukseen on arvioitu muuttuneen kielteisemmäksi 2000-luvulla, osin johtuen sen yleisesti mielletyn vähäisen vaikuttavuuden sekä heikohkon laillisuusvalvonnan vuoksi.⁴⁶ Onkin tärkeä hahmottaa, että puitesääntelylle on vaihtoehtoja niin oikeudellisen sääntelyn sisällä (kuten vahvemmin velvoittavat ja aineellisoikeudelliset säädökset) kuin oikeudellisen sääntelyn niin sanottujen aitojen vaihtoehtojen piirissä (kuten lakiin perustumaton informaatio-ohjaus, yhteistoiminta julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä toimintaohjelmien laatimiseksi, *soft law* -sääntely sekä itsesääntely).⁴⁷

Kansainvälisen kirjallisuuden perusteella voidaan tehdä joitain huomioita ilmasto-oikeudellisen puitesääntelyn sisällöstä ja myönteisistä puolista.⁴⁸ Averchenkovan ym. (2021) mukaan kansainvälisesti ilmastolakien empiiristä vaikutusta ilmastopolitiikkaan ja sen tuloksellisuuteen

35 Albrecht ym. 2020, s. 388. PeV on vedonnut PL 20 §:än säätämisympäristönsäätämisenä (PeVL 55/2018 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 200/2018 vp) laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta) sekä ilmastomuutoksen hillintään liittyvien toimien yhteydessä (PeVL 55/2018 vp).

36 PeVL 69/2018 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 221/2018 vp) laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 3.

37 Ekroos, Ari – Häkkänen, Martti – Seppälä, Janne – Tervo, Joonas – Väänänen, Ilkka – Wallgrén, Matias: Ilmastolain kytkennöistä muuhun lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin. Ympäristöministeriön toimeksiannosta 2020 laadittu selvitys. Aalto-yliopisto 2020, s. 104. (Ekroos ym. 2020)

38 Viljanen ym. 2014, s. 63–67; Kokko 2017, s. 130–131.

39 Hildén, Mikael – Auvinen, Karoliina – Berninger, Kati – Björklund, Martin – Ekholm, Tommi – Ekroos, Ari – Huttunen, Suvi – Hyytiäinen, Kari – Kokko, Kai – Lähteenmäki-Uutela, Anu – Mehling, Michael – Perrels, Adriaan – Seppälä, Jyri – Soimakallio, Sampo – Tikkakoski, Päivi – Toivonen, Erika – Tynkkynen, Oras: Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:5. Valtioneuvoston kanslia 2021, s. 168–169. (Hildén ym. 2021). Kansainvälisessä viitekehyksessä ilmastopuitelaki (framework climate law) voidaan määritellä seuraavasti: "a law, or regulation with equivalent status, which serves as a comprehensive, unifying basis for climate change policy, which addresses multiple aspects or areas of climate change mitigation or adaptation (or both) in a holistic, over-arching manner". Globaalisti vain osa ilmastopolitiikoista on laintasoista, ja tästä vain osa perustuu puitesääntelyyn. Varsin kattavan kuvauksen puitesääntelyn määrittämisestä ja ilmenemismuodoista ilmastosääntelyssä tarjoavat Hildén ym. 2021, s. 168–190.

40 HE 82/2014 vp, s. 1; Hildén ym. 2021, s. 35.

41 Kokko, Kai – Helenius, Heidi – Juhola, Sirkku – Kulmala, Markku – Ollikainen, Markku – Savolainen, Ilkka – Seppälä, Jyri: Arviointi ilmastolain vaihtoehtoista ja tarpeellisuudesta. Suomen ilmastopaneeli, Raportti 1/2012 2012, s. 6, ks. alaviite 2. (Kokko ym. 2012). Osin määrittelyssä vaikuttaa olevan kyse selvityksen vaihtoehtojen (2, esiselvityksen malli ja 2+, puitelakimalli) käsitteellisestä erottelusta, ks. s. 6. Vaihtoehtot ovat kuitenkin suhteellisen lähellä toisiaan, ks. s. 12 ja 38.

42 Kokko 2012, s. 3. Ilmastolaki ei esimerkiksi sisällä ohjaavia ympäristöperiaatteita, lyhyen aikavälin tavoitteita eikä kattavia viittauksia aineellisen sektorilainsäädäntöön (vrt. Ilmastol 2 §). Ks. kuitenkin HE 82/2014 vp, s. 1; Hildén ym. 2021, s. 35.

43 Kokko 2017, s. 188.

44 Tala, Jyrki: Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehtot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 115 2012, s. 44. (Tala 2012)

45 Sitä, että tavoitteita ei saavuteta, ei ilmastolaissa sanktioita. Jäljempänä esitellyllä tavalla kyseinen *lex imperfecta* -järjestelmä nojaa avoimuuteen, poliittiseen vastuuseen sekä osin virkavastuuseen.

46 Tala 2012, s. 43–44 ja 46.

47 Tala, Jyrki: Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita Prima Oy 2005, s. 10–13 ja 17–20. (Tala 2005); Tala 2012, s. 5–6. Oikeussääntelyn sisällä vaihtoehtoja voidaan tyypitellä esimerkiksi säädöstyypin (laki, asetus) perusteella taikka sääntelyn vaikutusmekanismin (esim. komentosääntely, konstituiva tai fasilitoiva sääntely).

48 Eri maiden ilmastolait kuitenkin eroavat merkittävästi niin luonteeltaan kuin laajuudeltaan ja sisällöltään, joten on varottava liiaksi samastamasta jokaista ilmastolakia puitelainsäädännöksi.

on arvioitu vähän, mutta analysoidessaan Britannian ilmastolain (*Climate Change Act*) vaikutusta tutkijat arvioivat sillä olevan monia myönteisiä vaikutuksia pitkäjänteisen ilmastopolitiikan tekemiselle.⁴⁹ Setzer ja Nachmany (2018) arvioivat kansallisten ilmastolakien olevan erityisen tärkeä osa monenkeskistä ilmastomuutokseen liittyvää hallintoa. Tyypillisesti ne asettavat kansallisen pitkän aikavälin tavoitteen sekä instituutiot ja menettelyt tavoitteen saavuttamiseksi. Ilmastolait voivat helpottaa ilmastomuutoksen huomioon ottamista muussa sääntelyssä, ja ne luovat uskottavuutta tavoitteille kansainvälisessä kehityksessä. Ilmastomuutokseen liittyen puitelait voivat myös edistää lisäsääntelyä.⁵⁰ Säädettyjen ilmastolakien myönteisinä ominaisuuksina voidaan nähdä ensinnäkin se, että ne ovat vahvempia ja pysyvämpiä instituutioita kuin hallituskausittaiset strategiat. Toiseksi säädetty ilmastolait voivat muodostaa tärkeän linkin kansainvälisen viitekehyksen ja kansallisten tavoitteiden välille. Laissa säädetty, osallistumisen mahdollistavat menettelylliset instituutiot myös tekevät ilmastomuutostoimista vähemmän herkkiä politiikan vaihtelulle.⁵¹

Toisaalta puitelainsäädännön hyödyntämiseen liittyy haasteita ja rajoituksia. Ilmastolakien sisältämät mekanismit voivat olla ristiriitaisia, jos niissä ei esimerkiksi aseteta välitavoitteita. Ilmastolaitkin ovat herkkiä politiikalle, ja niiden velvoittavuus voi olla heikko sanktiomekanismien puutteen vuoksi.⁵² Jos puitelain ja aineellisoikeudellisten erillislakien välillä vallitsee ristiriitoja, voi puitesääntely johtaa tehottomuuteen hallinnossa.⁵³ Puitelakien voidaan luonnehtia tarjoavan hyvän kehityssuunnan, mutta niiden lopullinen tuloksellisuus määräytyy monimutkaisissa, poliittisissa neuvotteluprosesseissa.⁵⁴ Menettelyllisten oikeuksien turvaaminen puitelailla ei takaa tietyn aineellisen ympäristötavoitteen saavuttamista.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että puitelaki-termille ei ole vakiintunutta määritelmää, ja kansalliset ilmastopuitelait eroavat merkittävästi toisistaan. Puitelainsäädännölle ominaista on kuitenkin laintasoisuus ja sitovuus erotuksena yksittäisen hallituksen päätöksestä tai toimenpiteestä, mutta toisaalta suhteellisen heikko velvoittavuus, kohdistuminen viranomaisiin ja sanktiomekanismien puute. Yleisesti ilmastopuitelait pyrkivät laaja-alaisuuteen, mutta

ne eivät sisällä aineellista sääntelyä. Niihin on voitu kodifioida pitkän aikavälin tavoitteita ja välitavoitteita sekä luotu osallistumista turvaavia suunnittelu- ja seurantajärjestelmiä. Tämänkaltaiseen ajatteluun perustuvat myös kotimainen ilmastolakimme sekä tässä ehdotettava biodiversiteetilaki.

4. VUODEN 2015 ILMASTOLAIN TAVOITTEET

4.1 Tausta ja yleiset tavoitteet

Edellä on tarkasteltu ympäristöperusoikeuden ulottuvuuksia, joita voidaan edistää käyttäen puitelainsäädäntöä instrumenttina. Tässä osiossa luodaan katsaus siihen, kuinka vuoden 2015 ilmastolailla pyritään turvaamaan vaikutusmahdollisuuksia ja edistämään hallinnon toimintaa, ja osiossa 5 arvioidaan, kuinka laki onnistuu näissä tavoitteissaan. Kokemuksia ilmastolain hyödyntämisestä tulisi hyödyntää tässä ehdotetun biodiversiteetilain mahdollisissa jatkoselvityksissä.

Kun oikeuskirjallisuudessa ennen ilmastolakimme säätämistä pohdittiin merkitykseltään silloin täsmentymättömän ”ilmastolain” hyödyntämistä, vertailukohtia ja inspiraatiota haettiin erityisesti Britannian ilmastolaista, jonka luonnehdittiin perustuvan ”eräänlaiseen puitelakiajatteluun”, joka mahdollistaa säännösten muuttamisen joustavasti.⁵⁵ Sääntelyteoreettisesta näkökulmasta erilaisia toteutusmalleja kotimaiselle ilmastolaille arvioivat Kokko ym. (2012), jotka päätyivät suosittamaan puitelakimallia.⁵⁶

IlmastoL tuli voimaan 1.6.2015⁵⁷, ja sen tarkoituksena on vahvistaa puitteet kansallisen ilmastopolitiikan suunnittelu- ja seurantajärjestelmälle, tehostaa ja sovittaa yhteen viranomaisten toimintaa sekä vahvistaa eduskunnan ja yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa Suomen ilmastopolitiikan suunnitteluun (IlmastoL 1.1 §). Ilmastolaki on puitelaki, joka velvoittaa vain

49 Averchenkova, Alina – Fankhauser, Sam – Finnegan, Jared J.: The impact of strategic climate legislation: evidence from expert interviews on the UK Climate Change Act. *Climate Policy*, 21:2 2020, s. 251–263, erityisesti s. 252 ja 260–261. (Averchenkova ym. 2020)

50 Setzer, Joana – Nachmany, Michal: National Governance: The State’s Role in Steering Polycentric Action. Teoksessa Jordan, Andrew – Huitema, Dave – Van Asselt, Harro – Forster, Johanna (toim.): *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?* Cambridge University Press 2018, s. 47–62, erityisesti s. 50–52. (Setzer & Nachmany 2018)

51 Nash, Sarah Louise – Steurer, Reinhard: Taking stock of Climate Change Acts in Europe: living policy processes or symbolic gestures? *Climate Policy*, 19(8) 2019, s. 1052–1065, erityisesti s. 1060–1061. (Nash – Steurer 2019)

52 Nash – Steurer 2019, s. 1061.

53 Kokko ym. 2012, s. 30.

54 Berger, Mii: Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma: päämäärä, vaikutusmekanismit ja vaikuttavuuden haasteet. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IX 2016*, s. 61–108. Toim. Tapio Määttä ym. Itä-Suomen yliopisto 2016, s. 100. (Berger 2016)

55 Utter, Robert: Selvitys Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksesta ja alustava arvio vastaavan sääntelyn soveltuvuudesta Suomen oikeusjärjestelmään. Valtioneuvoston kanslia 2008, s. 23–28. (Utter 2008); Hollo, Erkki J. – Kuokkanen, Tuomas – Utter, Robert: Ilmasto-oikeus. Talentum Media Oy 2011, s. 169–172. (Hollo ym. 2011). Kaikilta osin UK:n Climate Change Act:n laajamittaisia lainsäädäntövallan delegointimahdollisuuksia ei pidetty soveltuvana Suomen järjestelmään PL 80 §:n ja PL 124 §:n rajoituksista johtuen. Eduskunnassa tehtiin kaksi lakialoitetta ilmastolain säätämiseksi jo vuonna 2008, mutta ne eivät edenneet valmistelussa. Ks. myös Kulovesi, Kati: Ilmasto-oikeuden synty? Katsaus ilmastomuutosta koskevaan sääntelyyn. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IV 2010*. Toim. Tapio Määttä, Itä-Suomen yliopisto 2010, s. 416–417. (Kulovesi 2010)

56 Kokko ym. 2012. Perusoikeusnäkökulmasta, ks. s. 18.

57 Vuoden 2015 ilmastolakia uudistetaan hallitusohjelman mukaisesti lain ohjausvaikutuksen vahvistamiseksi ja aineellisten tavoitteiden muuttamiseksi. Ks. Valtioneuvosto: Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31 2019, s. 34. (Valtioneuvosto 2019). Uusi ilmastolaki tulee voimaan 1.6.2022.

viranomaisia, eikä sillä ole välittömiä vaikutuksia yksilöiden oikeuksiin tai velvollisuuksiin.⁵⁸ Ilmastolakia voidaan pitää kansalaisia osallistavana informaatio-ohjauksen välineenä.⁵⁹ Laki kuitenkin sisältää tarkoituksellisesti vain vähän todellisuudessa velvoittavia säännöksiä ja sitä voidaan luonnehtia heikosti velvoittavaksi tai epätäydelliseksi (*lex imperfecta*) siinä mielessä, että laissa tarkoitettujen suunnitelmien laatiminen ja noudattaminen perustuvat oikeastaan avoimuuteen, poliittiseen vastuuseen ja virkavelvollisuuteen. Pakkokeinojen tai sanktiouhkan puute ei kuitenkaan tee sääntelystä tarpeetonta, mutta on lainsäädäntötraditiossamme silmiinpistävä poikkeus, ja ilmastolakia voidaan joustavuudessaan luonnehtia jopa lain ja hallituskausittaisten strategioiden välimaastoon sijoittuvaksi.⁶⁰

Etukäteen ilmastolain arvioitiin voivan parantaa muun muassa ”politiikan kokonaisvaltaisuutta, ennakoitavuutta, avoimuutta ja tietoperusteisuutta - - ”.⁶¹ Puitelakina ilmastolain arvioitiin olevan hyödyllinen, koska kotimaisen ilmastopolitiikan arvioitiin olevan herkkää kansallisella poliittisella kentällä puhaltaville tuulille. Ilmastolain arvioitiin viestivän tärkeän signaalin pitkän aikavälin kehityssuunnasta ja parhaimmillaan vähentävän hallinnonalojen välisiä jännitteitä. Erityistä arvoa nähtiin ilmastopolitiikan kokonaisvaltaisuudella eli poikkileikkaavuudella läpi hallinnonalojen, minkä nähtiin olevan edellytys paitsi ilmastopolitiikan vaikuttavuudelle, myös ennustettavuudelle ja kustannustehokkuudelle.⁶²

Ilmastolakia säädettyä puitelainsäädännön käyttöön ei suhtauduttu varauksettoman positiivisesti. Oikeusministeriö huomautti lausunnossaan ilmastolakiluonnoksesta, ettei ilmastopolitiin suunnittelujärjestelmä ”sinänsä edellytä lailla säätämistä”, ja että heikosti velvoittavien säännösten käyttöön tulisi suhtautua pidättyväisesti. Tavoitteellisen luonteensa vuoksi ilmastolain sääntelyä pidettiin kuitenkin hyväksyttävänä.⁶³ Maa- ja metsätalousministeriö ei puolestaan lausunnossaan puoltanut ilmastolain säätämistä vedoten muun muassa jäykistyvään suunnitteluun, tarpeettomaan hallinnolliseen taakkaan, politiikan ja juridiikan hämärtävään rajaan sekä lain tarpeettomuuteen.⁶⁴ Maa- ja metsätalousministeriön arvio

58 HE 82/2014 vp, s. 47.

59 Kokko 2017, s. 188.

60 Aarnio, Tuomas: Ilmastolaki – laki ilmastopolitiikan tekemisestä. Ympäristöjuridiikka 4/2016, s. 84–89, erityisesti s. 88. (Aarnio 2016)

61 Berg, Annukka – Hildén, Mikael – Lahti, Kirsi – Similä, Jukka: Ehdotetun ilmastolain arviointi. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 22/2014. Suomen ympäristökeskus 2014, s. 50. (Berg ym. 2014)

62 Berg ym. 2014, s. 50.

63 Oikeusministeriö: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ilmastolaiksi, päivätty 11.3.2014. OM/24/43/2014, s. 2. (Oikeusministeriö 2014)

64 Maa- ja metsätalousministeriö: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ilmastolaiksi, päivätty 11.3.2014. 360/413/2014, s. 1. (Maa- ja metsätalousministeriö 2014)

ilmastolain vaikutuksesta energia- ja ilmastopoliittisen suunnittelun johdonmukaisuuteen ja kustannustehokkuuteen on osin jopa täysin vastakkainen ilmastolain esitöissä esitettyjen perusteluiden kanssa.⁶⁵

4.2 Ilmastolaki vaikutusmahdollisuuksien turvaajana ja hallinnon toiminnan kehittäjänä

Tämä ja seuraava osio pyrkivät selvittämään, kuinka ilmastolailla pyritään edistämään vaikutusmahdollisuuksien toteutumista ja kehittämään hallinnon toimintaa. Ilmastolain tarkoituksena on vahvistaa eduskunnan ja yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa ilmastopolitiikan suunnitteluun (Ilmastol 1.1 § 3 k). Suunnittelu- ja seurantajärjestelmän olemassaolon ja suunnitelmien laatimisen (6–9 §) voidaan katsoa olevan edellytys osallistumismahdollisuuksien edistämiseksi. Menettelyllisesti osallistumismahdollisuuksia edistetään edellyttämällä, että ilmastopolitiikan suunnitelmia valmisteltaessa yleisölle on varattava tilaisuus tutustua luonnokseen ja esittää mielipiteensä kirjallisesti (10.1 §), vaatimuksella selonteon antamisesta eduskunnalle (11 §) sekä vaatimuksella tiedottaa seurannan tuloksista yleisölle riittävästi (12.4 §). Ilmastolain mukaisesti laadituista suunnitelmista tulee tehdä myös viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005, SOVAL) mukainen arviointi (Ilmastol 10.2 §).

Esitöissä ilmastolain on perusteltu täyttävän osaltaan edellä mainittuja PL 20.2 §:n toimeksiantoa sekä PL 2.2 §:n periaatetta.⁶⁶ Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien turvaamisen merkitystä korostetaan erityisesti ilmastopolitiikan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta.⁶⁷ Myös ennen ilmastolain voimaantuloa Suomessa seurattiin ja raportoitiiin päästökehitystä. Hallitusohjelmissa sovitulla energia- ja ilmastostrategioilla oli keskeinen rooli ilmastopolitiikan suunnittelussa, mutta lisäksi eri ministeriöt laativat erilaisia toimialakohtaisia strategioita.⁶⁸ Osallistumismahdollisuuksien kannalta ilmastolain voimaantuloa edeltänyttä tilannetta voidaan esitöiden perusteella kuitenkin luonnehtia heikoksi. Erilaisten strategioiden valmistelun avoimuus riippui poliittisesta tilanteesta ja virkamiesvalmistelun valinnoista. Valmisteluun ei välttämättä tarjottu laajoja osallistumismahdollisuuksia ja valmistelumateriaalien heikko yleinen saatavuus heikensi prosessin läpinäkyvyyttä.⁶⁹

65 vrt. Maa- ja metsätalousministeriö 2014, s. 2 ja HE 82/2014 vp, s. 1.

66 HE 82/2014 vp, s. 47.

67 HE 82/2014 vp, s. 25.

68 HE 82/2014 vp, s. 10–12.

69 HE 82/2014 vp, s. 23. Ks. myös Kokko ym. 2012, s. 36.

Aarnio arvioi ilmastolain edistävän ympäristöperusoikeuden (PL 20 §, mutta myös PL 2.2 § ja 14.3 §) ulottuvuuksia tekemällä ilmastopolitiikasta avointa ja demokraattista. Koska ilmastopolitiikan toimien voidaan katsoa koskettavan laajasti yhteiskunnan toimijoita, kansalaisille ja muille ilmastopolitiikan kohteille pyritään antamaan merkittävä mahdollisuus vaikuttaa politiikan suunnitteluun. Tämän puolestaan toivotaan tekevän politiikasta oikeudenmukaista ja laajasti hyväksyttävää.⁷⁰

Ilmastolailla pyritään tehostamaan ja sovittamaan yhteen hallinnonalojen toimintaa (IlmastoL 1.1 §:n 2 k). Suunnittelu- ja seurantajärjestelmän määrittely (6–9 §) voidaan nähdä lähtökohtana, yhteistyöalustana, hallinnonalojen yhteistyölle. Konkreettisesti viranomaisten tehtävänjaoista säädetään lain 15 §:ssä, joka sisältää myös asetuksenantovaltuuden viranomaisten tehtävien tarkemmalle määrittelylle.⁷¹ Ilmastolain suoria vaikutuksia muuhun viranomaistoimintaan (lain 3–4 §) voidaan luonnehtia heikoiksi.⁷²

Hallinnonalojen toiminnan yhteensovittaminen ilmastopolitiikan alalla voidaan mieltää tärkeäksi monista syistä. Ilmastomuutokseen liittyvien ilmiöille tyypillisten pitkien aikajänneiden katsotaan edellyttävän riittävää tietopohjaa ja strategista ajattelua politiikan tekoon. Esitöiden mukaan lakia edeltäneissä strategioissa tietopohja on vaihdellut sektorikohtaisesti, samoin kuin strategioiden rakenne ja sisältö yhtenäisen sisältörungon puuttumisen vuoksi. Viranomaisten vastualueiden selkeyttämistä ja yhteistyön kehittämistä katsotaan edellyttäneen erityisesti runsaasti lisääntynyt sääntely ja viranomaistehtävät sekä vaatimukset ilmastopolitiikan pitkäjänteisyydestä ja yhtenäisyydestä, kustannustehokkuudesta sekä jatkuvasta vaikuttavuuden arvioinnista.⁷³ Aarnion mukaan ilmastolaki myös pakottaa valtioneuvoston ”itse seuraamaan” ilmastopolitiikan tavoitteiden ja suunnitelmien toteutumista.⁷⁴

70 Aarnio 2016, s. 86 ja 88–89.

71 Tällaista asetusta ei ole annettu, ks. esim. Ekroos ym. 2020, s. 81.

72 Suunnitelmat on otettava huomioon ”sitien kuin niistä muussa laissa erikseen säädetään” (3 §), ja suunnitelmien toteutumista on edistettävä ”mahdollisuuksien mukaan” (4 §).

73 HE 82/2014 vp, s. 23–25.

74 Aarnio 2016, s. 86–87.

5. VUODEN 2015 ILMASTOLAIN ARVIOINTI

Arvioitaessa puitelainsäädännön soveltumista liittyen luonnon monimuotoisuuskysymyksiin on hyödyllistä, mikäli vastaavankaltaisen olemassa olevan puitelainsäädännön vaikutukset tiedetään. Tässä osiossa arvioidaan, kuinka ilmastolaki onnistuu tavoitteissaan. Lain uudistamista tukeneessa selvityksessä arvioitiin mahdollisuuksia ”vahvistaa” ilmastolakia uusilla keinoilla.⁷⁵ Ilmastolain kokonaisvaikutuksia sen sijaan ei ole arvioitu.⁷⁶ Tämä on selkeä tietotarve myös pohdittaessa olisiko puitelainsäädäntö hyödyllinen luonnon monimuotoisuuden turvaamisen alalla. Mainitussa selvityksessä kuitenkin viitataan rohkaiseviin arvioihin ilmastopuitelain yleisestä tarpeellisuudesta pohjaten kokemuksiin Britannian ilmastolaista.⁷⁷

Vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen liittyen yleisön osallistumismahdollisuuksien parantaminen Århusin sopimuksen periaatteita ja ympäristöperusoikeutta edistäen arvioitiin etukäteen erääksi lain vahvuudeksi.⁷⁸ Albrechtin ym. (2020) mukaan ilmastolailla edistettyjen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumista ei ole arvioitu.⁷⁹ Syyskuussa 2020 julkistetussa analyysissään Ekroos ym. (2020) ovat kartoittaneet osallistumismahdollisuuksia ilmastopäätöksentekoon sekä ilmastolain näkökulmasta että laajemmin yhteiskunnassa.⁸⁰

75 Hildén ym. 2021. Selvitystä ohjanneet tutkimuskysymykset keskittyivät ensisijaisesti teknisluonteisina pidettävien mekanismien (esim. hiilibudjetit, kompensatio jne.) sisällyttämiseen ilmastolakiin, ks. s. 142–145.

76 Hildén ym. 2021, s. 17.

77 Hildén ym. 2021, s. 17. Tiettyjen vuonna 2008 säädetyin UK:n ilmastolaista saatujen kokemusten on arvioitu olevan kansainvälisesti yleistettävissä. Fankhauser ym. näkevät UK:n ilmastolain (Climate Change Act) kokemusten perusteella puitelainsäädännön roolin olleen olennainen ilmastotoimien koordinoinnissa ja edistämiseksi. He katsovat ”hyvän ilmastolain” sisältävän lakiin kirjattuja, koko talouden kattavia tavoitteita ja asettavan selkeitä oikeuksia ja velvollisuuksia sekä tarjoavan pitkän aikavälin näkymää. Myös vahva itsenäinen elin nähdään kriittisen tärkeänä. Ks. Fankhauser, Sam – Averchenkova, Alina – Finnegan, Jared: 10 Years of the UK Climate Change Act. London School of Economics and Political Science, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Centre for Climate Change Economics and Policy 2018, s. 1. (Fankhauser ym. 2018)

78 Kokko ym. 2012, s. 36.

79 Albrecht ym. 2020, s. 384.

80 Ekroos ym. 2020, s. 26–32. Ilmastolain lisäksi osallistumisen mahdollisuuksia tarjoavat muun muassa aloitteentekomahdollisuudet, lupa-asiat ja suunnittelu, osallistuminen kuluttajana tai yhdistyksen jäsenenä sekä kannetie.

Arvion perusteella ilmastolain osalta osallistumis- ja tiedonsaantimahdollisuuksia koskevaa sääntelyä olisi syytä kehittää. Kirjoittajat tunnistivat erityisesti kansantajuisten tiedonsaannin kehityskohteeksi, samoin kuin osallistumisen laajentamisen pelkästä kirjallisen mielipiteen ilmaisemisesta.⁸¹ Huomiota on kiinnitettävä erityisten ryhmien, kuten yleisesti haavoittuvaisten ryhmien, ilmastomuutoksen vaikutuksille herkkien ryhmien sekä ilmastotoimista kärsivien ryhmien osallistumiseen, mitä voitaisiin turvata ilmastolaissa.⁸² Myös aluehallinnon vähäistä roolia ilmastohallinnossa on kritisoitu, mihin osaltaan pyritään vastaamaan ilmastolakia uudistettaessa.⁸³

On merkillepantavaa, että muodollinen osallistumismahdollisuus ei automaattisesti tarkoita tosiasiallista vaikutusmahdollisuutta, mihin esimerkiksi ehdotuksen ”kansalaisten ilmastopaneelin” sisällyttämisestä ilmastolakiin voidaan nähdä perustuvan.⁸⁴ Näennäisesti osallistavan hallinnon prosesseja voidaan jopa väärinkäyttää, kuten Mustalahti ym. toteavat.⁸⁵ Pölönen (2014) kuitenkin arvioi ilmastolain kokonaisuutena mahdollistavan läpinäkyvän ilmastopolitiikan valmistelun ja siihen liittyvän julkisen keskustelun.⁸⁶ Albrechtin ym. esittämä kritiikki *ex post* -muutoksenhakukeinojen puutteesta nykyisissä puolestaan ei vaikuta perustellulta, mikäli hyväksytään ilmastolain taustalla vaikuttavan puitelakiajattelun lähtökohdat.⁸⁷

Tiedottamisen ja tiedonsaantioikeuden toteutumista (Ilmastol. 11–12 §) arvioitaessa on merkittävää, että valtioneuvosto toimitti eduskunnalle ensimmäisen ilmastovuosikertomuksen vasta 19.6.2019, vaikka lain mukaan kertomus on toimitettava kalenterivuosittain. Oikeuskanslerin viraston mukaan ympäristöministeriö löi laimin ilmastolain mukaisen velvollisuutensa asiassa, jolla on merkitystä ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) osallistumis- ja tiedonsaantimahdollisuuksien

toteutumisen kannalta.⁸⁸ Tiedonsaantimahdollisuuksien parantamisen vaihtoehdoiksi on esitetty muun muassa erityisen ilmastotilannehuoneen perustamisesta⁸⁹ ja uutta yleistä säännöstä yleisölle tiedottamisesta.⁹⁰

Ilmastolakiin liittyvää osallistumista ja tiedonsaantia selvitettiin lain uudistukseen liittyen ympäristöministeriön kahdella kansalaisykselyllä vuosina 2019 ja 2020.⁹¹ Vuoden 2019 kyselyn tulosten perusteella yli puolet vastaajista ei pitänyt Suomen ilmastopolitiikkaa riittävän avoimena. Kansalaiset toivoivat parempaa tiedotusta sekä ilmastolain sisällöstä että osallistumismahdollisuuksista, tiedon helpompaa saatavuutta sekä selkeämpää ja kansankielisempää ilmastopolitiikkaa. Osa vastaajista ei kokenut mahdollisuuttaan osallistua aidoksi, ja yleisimmin katsottiin, että erityisesti nuorten osallistumismahdollisuuksia pitäisi parantaa.⁹²

Mitä tulee hallinnonalojen yhteistyöhön ja johdonmukaisempaan strategiasuunnitteluun, Hildén ym. (2021) arvioivat, että vielä nykyistä kattavampi ilmastolainsäädäntö palvelisi erityisesti hallinnonalojen sitoutumista. Tätä tavoiteltiin jo vuoden 2015 ilmastolaissa.⁹³ Hildén ym. arvioivat, että ilmastolaissa voitaisiin yhä täsmentää hallituksen sisäistä työnjakoa uudistamalla lain 15 §:ä.⁹⁴ Selvityksessä sektorikohtaisen lainsäädännön yhteensovittamisen ilmastolain tavoitteiden kanssa arvioidaan olevan erityisen tärkeää, mukaan lukien hallintomenettelyä koskeva sääntely. Myös itsesääntelylle halutaan jättää tilaa.⁹⁵ Ekroos ym. (2020) puolestaan arvioivat, että ilmastopolitiikan vakiinnuttamiseksi ja vahvistamiseksi olisi syytä harkita täsmentäviä säännöksiä valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003), valtioneuvoston ohjesääntöön (263/2003) sekä ministeriöistä annettuihin asetuksiin. Tehtävänjaon selkiyttäminen lisäisi avoimuutta, ja se olisi mahdollista toteuttaa esimerkiksi viittaussäännöksillä ilmastolakiin.⁹⁶

81 Myös Albrecht ym. 2020, s. 388.

82 Ekroos ym. 2020, s. 40–41 ja 105. Ympäristöministeriö on selvittänyt muun muassa alkuperäiskansan eli saamelaisten oikeuksien kirjaamista ilmastolakiin. Ympäristöministeriö: Ympäristöministeriö ja saamelaiskäräjät kävivät neuvotteluja ilmastolaista. Päivätty 29.10.2021. Saatavilla: <https://ym.fi/-/ymparistoministerio-ja-saamelaiskarajat-kavivat-neuvotteluja-ilmastolaista>. Luettu: 31.1.2021. (Ympäristöministeriö 2020c)

83 Mustalahti, Irmeli – Matschoss, Kaisa – Hyle, Maija: Vuorovaikutteinen hallinto ilmastokysymyksissä – kansalainen keskiössä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VIII 2015, s. 387–403. Toim. Tapio Määttä ym., Itä-Suomen yliopisto 2015, s. 393–394. (Mustalahti ym. 2015); Hildén ym. 2021, s. 148–149. Kunnille tulevista velvoitteista on tarkoitus antaa erillinen hallituksen esitys, ks. HE 27/2022 vp, s. 6–7.

84 Ks. esim. Hildén ym. 2021, s. 197–198.

85 Mustalahti ym. 2015, s. 395.

86 Pölönen 2014, s. 326.

87 Albrecht ym. 2020, s. 388. Ilmastolaki ei anna perustetta *ex post* -osallistumiselle, koska se ei luo yksityiseen kohdistuvia velvollisuuksia tai oikeuksia. Ks. esim. HE 82/2014 vp, s. 29; Pölönen 2014, s. 317. Ekroos ym. (2020) arvioivat, että nykyisellään muutoksenhaku voisi tosin kohdistua ilmastolain mukaisten suunnitelmien hyväksymispäätöksiin, jotka tekee valtioneuvoston yleisistunto, ks. Ekroos ym. 2020, s. 40–41.

88 Apulaisoikeuskanslerin päätös asiassa Ilmastovuosikertomuksen toimittaminen, päivätty 28.1.2020. OKV/10/50/ 2019.

89 Hildén ym. 2021, s. 197–198.

90 Ekroos ym. 2020, s. 40.

91 Ympäristöministeriö: Kansalaisyksely käynnisti uudistuksen – kysely ilmastolaista keräsi 2458 vastausta. Päivätty 11.12.2019. Saatavilla: <https://ym.fi/-/kansalaisyksely-kaynnisti-uudistuksen-kysely-ilmastolaista-kerasi-2458-vastausta>. Luettu: 30.1.2021. (Ympäristöministeriö 2019); Ympäristöministeriö: Ilmastolain uudistus on käynnissä – kansalaisten näkemyksiä osallistumisesta ja oikeudenmukaisuudesta kerätään verkkokyselyillä. Päivätty: 15.10.2020. Saatavilla: <https://ym.fi/-/ilmastolain-uudistus-on-kaynnissa-kansalaisten-nakemyksia-osallistumisesta-ja-oikeudenmukaisuudesta-kerataan-verkkokyselyilla>. Luettu: 30.1.2021. (Ympäristöministeriö 2020a)

92 Tampereen yliopisto: Kysely ilmastolain uudistamistarpeista. Saatavilla: <https://ym.fi/ilmastolain-uudistus>. Luettu: 30.1.2021. (Tampereen yliopisto 2020); Albrecht ym. 2020, s. 393–395.

93 Hildén ym. 2021, s. 131; HE 82/2014 vp, s. 25.

94 Hildén ym. 2021, s. 117.

95 Hildén ym. 2021, s. 132–133.

96 Ekroos ym. 2020, s. 81–82. Kirjoittajat arvioivat myös monia muita kehittämis- ja kytkeäkohteita, ks. s. 83–89.

Johtopäätöksenä voidaan todeta ensinnäkin, että kattavaa arviota ilmastolain onnistumisesta vaikutusmahdollisuuksien turvaajana taikka hallinnon toiminnan kehittäjänä ei ole vielä tehty. Jos nykytilaa verrataan lain voimaantuloa edeltäneeseen aikaan, voitaneen kuitenkin lähteä siitä oletuksesta, että osallistuminen ja tiedonsaanti ovat merkittävästi paremmin järjestetty. Meneillään olevassa ilmastolain uudistushankkeessa yleisön osallistuminen ja tiedonsaanti on tunnustettu yhdeksi kehityskohteeksi. Tämä ei kuitenkaan kertone puitelainsäädännön lähtökohtaisesta soveltumattomuudesta, vaan siitä, että puitesääntelyä on yhä mahdollista kehittää. Edellä esitetty tarkastelu (osiot 3–5) antaa rohkaisevia viitteitä siitä, kuinka hyödylliseksi, vaikkakin yhä kehitettäväksi instituutioksi, ilmastopuitelainsäädäntö on meillä ja maailmalla koettu. Vaikuttaa perustellulta harkita puitesääntelyn hyödyntämistä myös luonnon monimuotoisuuden alalla, mihin artikkelin loppuosa keskittyy.

6. PUITELAINSÄÄDÄNTÖ JA LUONNON MONIMUOTOISUUDEN SUOJELU

6.1 Luonnon monimuotoisuutta koskeva sääntely

Seuraavassa luodaan lyhyt katsaus luonnon monimuotoisuuden suojaamista koskevaan sääntelyyn, ennen kuin arvioidaan uuden puitelain soveltumista biodiversiteetin alalla (osio 6.2). Biodiversiteettioikeutta voidaan tarkastella omana ympäristösääntelyn lohkona tai sitä voidaan pitää osana luonnonsuojeluoikeutta.⁹⁷ Luonnon monimuotoisuuden kriisi on globaali ilmiö, kuten ilmastonmuutos.⁹⁸ Vuoden 1992 biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (SopS 78/1994, biodiversiteettisopimus) on esimerkki merkittävästä kansainvälisen sääntelytason sääntelylähteestä luonnon monimuotoisuuden turvaamisen alalla.⁹⁹ Luontokadon pysäyttämiseksi biodiversiteettisopimuksen 10. osapuolikokouksessa vuonna 2010 määriteltiin niin kutsutut *Aichi*-tavoitteet vuodelle 2020.¹⁰⁰ Syyskuussa 2020 julkaistun arvion mukaan yhtäkään näistä kahdestakymmenestä tavoitteesta ei ollut täysin saavutettu.¹⁰¹ Aiemmin sekä Euroopan unioni (EU) että Suomi ovat tavoitelleet luontokadon pysäyttämistä myös jo vuoteen 2010 mennessä.¹⁰²

97 Kokko 2017, s. 59–61.

98 Kokko 2017, s. 33.

99 Kokko 2017, s. 63. Muina keskeisinä kansainvälisen ympäristöoikeuden alaan kuuluvina instrumentteina Kokko mainitsee Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjan (SopS 130/2004), CITES-sopimuksen (45/1976) sekä CITES-asetuksen (338/97/EY).

100 UNEP/CBD/COP/DEC/X/2: Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Tenth Meeting. X/2. The Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Biodiversity Targets. Nagoya 2010.

101 IPBES 2019, s. 10.

102 Edilex: Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategia lähetettiin lausunnoille, päivätty: 13.11.2006. Luettu: 4.2.2021. (Edilex 2006); Auvinen ym. 2020, s. 197.

Tiiviin katsauksen elinympäristöjen monimuotoisuutta koskevaan unionin ja kansalliseen sääntelykokonaisuuteen tarjoavat esimerkiksi Leskinen ym. (2020). Unionin oikeudessa korostuvat erityisesti luontodirektiivi (1992/43/ETY) ja lintudirektiivi (2009/147/EY), joihin perustuu Natura 2000 -suojelualueverkosto¹⁰³ sekä vieraslajiasetus (1143/2014/EU). Kansallisessa sääntelyssä lähtökohdaksi voidaan ottaa edellä mainittu PL 20 §, jonka kautta luonnon monimuotoisuus saa suojaa osana ympäristöperusoikeutta.¹⁰⁴ Kansallisessa sääntelyssä LSL:a on pidetty luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeimpänä säädöksenä.¹⁰⁵ Luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen tai turvaaminen ilmenee tavoitteena paitsi LSL 1.1 §:n 1 kohdassa, myös muualla lainsäädännössä.¹⁰⁶ Koska luonnon monimuotoisuus liittyy keskeisesti maankäyttöön ja vesistöihin, näiden käyttöä koskeva lainsäädäntö tulkintanormeineen on erittäin tärkeässä osassa luonnon monimuotoisuuteen liittyvinä oikeuslähteinä konkreettisisissa yksittäistapauksissa. Parhaillaan käynnissä olevissa luonnonsuojelulainsäädännön sekä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksissa ilmastonmuutos, maankäyttö ja luonnon monimuotoisuus on tarkoitus kytkeä tiiviimmin yhteen.¹⁰⁷

Keskeinen instrumentti luonnon monimuotoisuutta koskevassa informaatio-ohjauksessa ja suunnittelussa on Suomen luonnon monimuotoisuuden strategia ja toimintaohjelma (biodiversiteettistrategia), jonka ensimmäinen versio julkaistiin vuonna 1997 ja viimeisin versio vuonna 2012. Strategiaa ollaan parhaillaan päivittämässä. Biodiversiteettistrategian historiallinen tausta on Rion sopimuksen (1992) jälkeen ympäristöministeriön asettaman toimikunnan toimeksiannossa laatia kansallinen toimintaohjelma.¹⁰⁸ Nykyisin strategia hyväksytään valtioneuvoston periaatepäätöksenä.¹⁰⁹ Periaatepäätöksiä voidaan luonnehtia

103 Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutuksen ja vaikutusten arviointi / Leskinen ym. 2020, s. 75–79 ja 233–262 julkaisussa Auvinen ym. 2020. Varhaisempia kuvauksia, ks. esim. Kuusiniemi 2001 ja Kallio 2001.

104 Kokko 2017, s. 106.

105 Leskinen ym. 2020, s. 233.

106 Ks. esim. metsälain (1093/1996) 1 §, kalastuslain (379/2015) 1 §. Tärkeitä monimuotoisuuteen liittyviä säännöksiä sisältyy myös maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999, 1 § ja 5.1 § 4 k), vesilakiin (587/2011, 2:11) ja ympäristönsuojelulakiin (527/2014, 1.1 § 2 k) sekä kestävä metsätalouden määräaikaiseen rahoituslakiin (34/2015, 1.1 § 3 k ja 4 luku). Mäntylä 2010 luonnehtii erityissääntelyn kautta tapahtuvaa osallistumista epäyhtenäiseksi ja monimutkaiseksi, ja esittää yhtenä ratkaisuna yleislakia koskien aatteellisten järjestöjen puhevaltaa ja tiedonsaantioikeutta luonnonsuojeluasioissa. Ks. Mäntylä 2010, s. 234–235, 239 ja 316. Atomistisesta ja kokonaisvaltaisesta arvioinnista, ks. myös Kuusiniemi 2001, s. 293–300.

107 Albrecht ym. 2020, s. 389; ks. myös Ympäristöministeriö: Luonnonsuojelulainsäädännön uudistus. Saatavilla: <https://ym.fi/luudistus>. Luettu: 29.1.2021. (Ympäristöministeriö 2020b)

108 Auvinen ym. 2020, s. 179; Valtioneuvosto: Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi, Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön toimintaohjelma 2013–2020. (Valtioneuvosto 2012a). Instrumentin historiasta, ks. Ympäristöministeriö: Suomen biologista monimuotoisuutta koskeva kansallinen toimintaohjelma 1997–2005, s. 22–24. Saatavilla: <https://www.luonnontila.fi/toimintaohjelma/toimintaohjelma/historia>. (Ympäristöministeriö 1997)

109 Valtioneuvosto: Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategiasta vuosiksi 2012–2020, luonnon puolesta – ihmisen hyväksi. (Valtioneuvosto 2012b)

poliittiseksi kannanotoiksi, jotka lähtökohtaisesti sitovat vain ne hyväksyntä hallitusta¹¹⁰. Viimeaikaisen arvion perusteella strategian perusteella toteutetut toimenpiteet eivät ole olleet riittävän tehokkaita luontokadon pysäyttämiseksi.¹¹¹ Lisäksi merkittäviä biodiversiteetin kannalta ovat esimerkiksi metsiin liittyvät suunnitteluinstrumentit sekä maankäyttöstrategiat.¹¹²

6.2 Puitelainsäädännön hyödyntäminen luonnon monimuotoisuuden suhteen ympäristöperusoikeuksien turvana – pro & contra

6.2.1 Yleisesti

Edellä esitetyn mukaisesti puitelainsäädännön hyödyntämistä ilmastopoliittisessa suunnittelussa on perusteltu muun muassa poikkihallinnollisen strategisen suunnittelun johdonmukaisuuden ja kustannustehokkuuden parantamisella. Lisäksi puitelainsäädännöllä on pyritty turvaamaan ympäristöperusoikeudellisia näkökulmia, kuten yleisön osallistumis- ja tiedonsaantioikeutta. Kattavaa tutkimusta ilmastolain tosiasiallisista vaikutuksista näihin tavoitteisiin ei kuitenkaan ole tehty, ja jo lain valmistelussa sen tarpeellisuudesta esitettiin jopa täysin vastakkaisia näkökulmia, kuten edellä on esitetty. Täten lopullisten johtopäätösten esittämiseen puitelainsäädännön soveltumisesta ylipäätään on suhtauduttava melko pidättyväisesti, minkä lisäksi analogiatyyppiseen tulkintaan ilmastosääntelyn ja biodiversiteettioikeuden alalla on suhtauduttava varauksella. Seuraavassa esitetään ensin yleisiä näkökulmia puitelainsäädännön soveltuvuuteen biodiversiteettiasioissa, minkä jälkeen arvioidaan erikseen biodiversiteettilain mahdollisuuksia kehittää vaikutusmahdollisuuksia ja hallinnon toimintaa.¹¹³ Lopuksi arvioidaan puitelainsäädännön tarpeellisuutta vastaan puhuvia seikkoja. Varsinaiset johtopäätökset esitetään osiossa 7.

Luonnon monimuotoisuuden kriisi ja ilmastokriisi liittyvät toisiinsa.¹¹⁴ Biodiversiteetin suojaamisen voidaan arvioida jakavan ilmastomuutoksen hillitsemisen kanssa monia ominaisuuksia, kuten ilmiöiden pitkät aikajänteet, globaalius, äärimmäinen vakavuus sekä koko yhteiskuntaa ja kaikkia sen toimijoita koskevat vaikutukset. Ilmiöiden samankaltaisuudesta

johtuvat tietyt samankaltaiset tarpeet, jotka kohdistuvat biodiversiteettioikeuteen tai -politiikkaan. Tällaisia tarpeita ovat esimerkiksi politiikan kokonaisvaltaisuus ja hallinnonalojen yhteistyön edistäminen, politiikan ennustettavuus, johdonmukaisuus ja kustannustehokkuus. Lisäksi ympäristöperusoikeudellisten tiedonsaanti-, osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen voidaan nähdä olevan myös oikeudenmukaisen ja legitiimin biodiversiteettipolitiikan edellytys. Erilaiset kansalliset ilmastolait ovat syntyneet vastaamaan tyypillisesti juuri näihin tarpeisiin ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen alalla.

Biodiversiteettiä on perinteisesti pidetty hankalana sääntelykohteena sen moniulotteisuuden vuoksi, sillä se ei pelkisty yhdeksi mitattavaksi suureeksi. Suojelunormit eivät kohdistu biodiversiteettiin sellaisenaan, vaan perinteisesti suojeleminen on toteutettu esimerkiksi laji- tai kohdesuojelun kautta.¹¹⁵ Jo pitkään on tunnustettu, että perinteinen laji- tai aluekohtainen suojeleminen ei ole riittävää, vaan olisi omaksuttava holistisempi näkemys, jossa yhdistyvät biodiversiteetin kolme tasoa, ja että on keskeistä luoda tämän holistisuuden huomioon ottavia oikeudellisia instrumentteja.¹¹⁶ Biodiversiteettiä koskevan oikeudellisen sääntelyn lähtökohtana pitäisikin olla ”kokonaiskattavuus sektorisääntelyn sijaan”.¹¹⁷ Tällaisesta näkökulmasta puitelainsäädäntö näyttäytyy yhtenä mahdollisena ratkaisuna. Puitelainsäädäntö voi palvella hallintoa velvoittavana ja ohjaavana meta-normina, eikä se poista sektorilainsäädännön tarpeellisuutta: sektorilainsäädäntöön sijoitetaan yksityiskohtainen sääntely. Myös ilmastomuutokseen kytkeytyy nykyisin jo erittäin merkittävä määrä sektorilainsäädäntöä, mikä ei ole ollut esteenä ilmastolain hyödyntämiselle puitelakina.¹¹⁸ LSL:n uudistukseen liittyen monitieteinen tutkijaryhmä on todennut, ettei luonnonsuojelulainsäädäntö yksin voi pysäyttää luontokatoa, vaan tarvitaan politiikkasektoreiden johdonmukaisuutta ja toimien laaja-alaisuutta.¹¹⁹

Ylikansallinen biodiversiteettisääntelyn kehitys on tärkeässä vaiheessa, ja onkin mahdollista, että erilaiset raportointivelvoitteet ja sääntely lisääntyvät luonnon monimuotoisuuden alalla, kuten ne ovat 2000-luvulla lisääntyneet ilmastosääntelyssä.¹²⁰ Biodiversiteettisopimuksen

110 Valtioneuvosto: Periaatepäätökset. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/periaatepaatokset>. Luettu: 4.2.2021. (Valtioneuvosto 2021)

111 Auvinen ym. 2020, s. 5.

112 Ks. esim. Similä, Jukka – Kokko, Kai: Oikeudellinen sääntely ja metsäluonnon monimuotoisuus. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja III, s. 69–131. Toim. Tapio Määttä. Joensuun yliopisto 2009. (Similä – Kokko 2009); Hovila, Ilari: Maankäyttöstrategian kunnan maapolitiikan oikeudellisessa ohjauksessa. Edilex 2013/13. (Hovila 2013)

113 Arvioinnissa kiinnitetään huomiota seikkoihin, joita ilmennyt liittyen meneillään olevaan LSL:n uudistukseen, ks. Ympäristöministeriö: Luonnonsuojelulain ja -asetuksen uudistus. Saatavilla: <https://ym.fi/luonnonsuojelulain-ja-asetuksen-uudistus>. Luettu: 29.1.2021. (Ympäristöministeriö 2021a)

114 KOM(2020) 380 lopull, s. 2.

115 Kallio 2001, s. 29–30. Ks. myös Mäntylä 2010, s. 20–25.

116 Kolme tasoa: geneettinen, lajien ja ekosysteeminen monimuotoisuus.

117 Kallio 2001, s. 33.

118 Ks. esim. Ekroos ym. 2020, jotka päivittivät vuonna 2013 tehtyä arviota ilmastolain ja muun lainsäädännön kytkemisestä, s. 46–104.

119 Ahlvik, Lassi – Hiedanpää, Juha – Hildén, Mikael – Kouki, Jari – Kujala, Heini – Nygren, Nina – Paloniemi, Riikka – Tolvanen, Anne: LS-uudistuksen tieteellisen tukiryhmän työn tulokset, päivätty 30.10.2020. Saatavilla: <https://ym.fi/-/tutkijat-luonnonsuojelulain-uudistus-etenemassa-oikeaan-suuntaan-suojelutoimien-laajuus-olennaista-monimuotoisuuden-turvaamisessa>. Luettu: 31.1.2021. (Ahlvik ym. 2020)

120 Liittyen ilmasto-oikeuteen Hildén ym. 2021 arvioivat jopa että ”[i]lmastolainsäädännön määrän jatkuva kasvu näyttää todennäköiseltä ilman että näköpiirissä olisi minkäänlaista saturaatiopistettä”, ks. s. 42.

15. osapuolikokouksessa on tarkoitus määritellä kehys, johon sisältyy muun muassa seurannan ja arviointimekanismin kehittäminen.¹²¹ Toukokuussa 2020 komissio julkisti EU:n biodiversiteettistrategian, jonka keinoja ovat muun muassa uusi eurooppalainen biodiversiteettiä koskeva hallintokehys, EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon ja valvonnan tehostaminen sekä integroitu ja koko yhteiskunnan kattava lähestymistapa.¹²² Komissio ehdottaa EU:n aloitteellisuutta ja merkittäviä toimia myös kansainvälisessä politiikassa, mukaan lukien *inter alia* yleisiä maailmanlaajuisia tavoitteita vuosille 2030 ja 2050 sekä sitä, että ”perustetaan huomattavasti vahvempi täytäntöönpano-, seuranta- ja uudelleentarkasteluprosessi”.¹²³ Tammikuussa 2021 komission puheenjohtaja von der Leyen ehdotti kansainvälistä biodiversiteettisopimusta, joka vertautuisi ilmasto-oikeuden alalla käännteentekevään vuoden 2015 Pariisin ilmastopöytäkirjaan.¹²⁴ Kun tarkemmin selviää, millaista seuranta- ja indikaattorijärjestelmää sekä hallintokehystä komissio päätyy ehdottamaan, voidaan tarkemmin arvioida hallinnon kehittämisen tarpeita Suomessa. On huomattava, että samankaltainen kansainvälisen viitekehyksen kehittymättömyyden aiheuttama epävarmuus oli läsnä myös selvittäessä ilmastolain soveltuvuutta Suomeen alun perin vuonna 2008, mitä ei kuitenkaan pidetty esteenä yksipuolisille kansallisille ratkaisuille. Tuolloin ilmastolain kaltaisen instituution (tosin melko epäkonkreettisinä) hyötyinä pidettiin sen heijastamaa poliittista johtajuutta ja vastuunottoa, jotka voisivat luoda uskottavuutta ja luottamusta kansainvälisiin neuvotteluihin.¹²⁵ Vastaavaa johtajuutta ja tahtotilaa voisi nykypäivänä viestittää myös luontokadon pysäyttämiseen tähtäävä kansallinen puitelaki.

Edellä esitetysti ilmastolaki heikosti velvoittavana puitelakina on poikkeus lainsäädäntötraditiossamme. Tästä syystä sääätämisvaiheessa lakiin suhtauduttiin osin pidättyväisesti.¹²⁶ On merkillepantavaa, että lakia ollaan verrattain pian lain säätämisen jälkeen merkittävästi uudistamassa lain vahvistamisen lähtökohdasta hallitusohjelman mukaisesti.¹²⁷ Kysymyksiä voidaan toki esittää liittyen siihen, kuinka todennäköistä on, että puitelainsäädännön heikon velvoittavuuden luonne ylipäätään säilyy ja toisaalta kuinka toivottavana tätä pidettäisiin. Joka tapauksessa on selvää, että jos puitelainsäädäntö nähdään alun perinkin vain siirtymävaiheena kohti velvoittavampaa sääntelyä, muuttaa tämä alkuperäiseen puitelainsäädäntöön kohdistuvien, niin myönteisten kuin kielteisten argumenttien luonnetta.

121 Von Weissenberg, Marina: Katsaus luonnon monimuotoisuuden suojelun kansainväliseen kehitykseen, päivätty 10.3.2020. Saatavilla: <https://ym.fi/luonnonsuojelulain-ja-asetuksen-uudistus>. Luettu: 31.1.2021.

122 KOM(2020) 380 lopull., s. 17–21.

123 KOM(2020) 380 lopull., s. 21–22.

124 Euractiv 2021. Viitatessaan tuleviin YK:n biodiversiteettineuvotteluihin (Kunming 2021) komission puheenjohtaja von der Leyen lausui: ”This will have to be like COP21 was for climate. Because we need a Paris-style agreement for biodiversity”.

125 Utter 2008, s. 18–19.

126 Oikeusministeriö 2014.

127 Valtioneuvosto 2019.

Laajassa Suomen biodiversiteettistrategian analyysissään Auvinen ym. (2020) väläyttävät biodiversiteettilain mahdollisuutta kokonaisvaltaisemman biodiversiteetin suojelun instrumenttina, mutta eivät päädy sisällyttämään sitä lainsäädännön uudistamiseen liittyviin toimenpidesuosituksiinsa. Tutkimuksesta ei käy ilmi, miksi biodiversiteettilaki tyydytään ohittamaan maininnalla.¹²⁸ Ehdotettu poikkileikkaava lähestymistapa kaiken luonnon monimuotoisuuteen liittyvän lainsäädännön tarkasteluun muistuttaa ilmastolain suhteen tehtyä tarkastelua ja kytkentäharkintaa.¹²⁹

6.2.2 Luontokato ja vaikutusmahdollisuuksien kehittäminen

Tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksien kehittäminen on vakiintuneesti tunnistettu tärkeiksi keinoiksi kehittää ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) toteutumista.¹³⁰ Luontokatoon liittyvien tiedonsaantimahdollisuuksien voidaan arvioida vaativan erityisen runsaasti kehitystä. Kansalliset tietotarpeet ilmenevät lukuisin tavoin ja voivat liittyä esimerkiksi maankäytön ja ympäristönsuojelun prosesseihin. Tietoa on kyllä saatavilla, mutta sen hajanaisuus on käyttäjälle ”erittäin hankalaa”. Tietotasoa luonnehditaan ”erittäin heikoksi” ja tiedon hallintaa raportointia ajatellen ”ei-optimaaliseksi”.¹³¹ Tietojärjestelmistä ja niihin liittyvistä vastuista säättämistä luonnonsuojelulainsäädännössä on ehdotettu osana meneillään olevaa LSL:n uudistushanketta.¹³² Luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi toimii ympäristöministeriön asettama Suomen luontopaneeli, jonka uudistettu toimenkuva riippumattomana tutkijapaneelina ja tiedon tuottajana.¹³³ Luontopaneelin rooli on verrattavissa IlmastoL 16 §:ssä säädetyn Suomen ilmastopaneelin toimintaan, ja luontopaneelin asema voitaisiin vastaavasti vakiinnuttaa biodiversiteettilaissa.

128 Auvinen ym. 2020, s. 180 ja 311.

129 ks. esim. Ekroos ym. 2013, Ekroos ym. 2020.

130 Viljanen ym. 2014, s. 65–66; Kokko 2017, s. 131.

131 Vihervaara, Petteri: LSL:n uudistus/ Luontotieto, Biodiversiteetti- ja ekosysteemitieto. Päivätty 16.6.2020, s. 4 ja 10–20. Saatavilla: https://ym.fi/documents/1410903/38439968/Vihervaara_Luontotieto-A037559E_5367_4B7C_B002_3447CC005373-159605.pdf/0297ca96-4628-c3a3-6ce5-84a3acc7db54/Vihervaara_Luontotieto-A037559E_5367_4B7C_B002_3447CC005373-159605.pdf?t=1603260794691. Luettu: 31.1.2020. (Vihervaara 2020). Suomessa tietoa tuottavat muun muassa Suomen ympäristökeskus, Luonnonvarakeskus, Metsähallitus, ELY-keskukset, Metsäkeskukset sekä Luonnontieteellinen keskusmuseo. Ks. myös Ahlvik ym. 2020, s. 21. Tiedonsaantia pyritään edistämään uudella Suomen ekosysteemiobservatorio -hankkeella (FEO) vuosina 2020–2024. Esimerkkinä käytännön sovelluksista on kansalaisille suunnattu Luonnontila.fi -palvelu, jonka indikaattorikokoelmaa ei ole kuitenkaan kyetty päivittämään 2010-luvulla resurssipulan vuoksi. Ks. Auvinen ym. 2020, s. 69, ja Vihervaara 2020, s. 21–26.

132 Ympäristöministeriö: Luontotiedon hallinta. Alatyöryhmän raportti 2/2021, s. 18–20. Saatavilla: <https://ym.fi/-/tyoryhma-luontotiedon-tietojarjestelmasta-ja-tiedonhallinnan-tehtavista-saadettava-luonnonsuojelulaissa>. Luettu: 21.2.2021. (Ympäristöministeriö 2021b)

133 Ympäristöministeriö: Luontopaneelista riippumaton tutkijapaneeli luonnon monimuotoisuuden edistämiseen – jäsenet haussa, päivätty 17.2.2020. Saatavilla: [https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Luontopaneelista_riippumaton_tutkijapaneeli\(54976\)](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Luontopaneelista_riippumaton_tutkijapaneeli(54976)). Luettu 31.1.2021. (Ympäristöministeriö 2020d)

Nykytilanteessa yksityisen ja kolmannen sektorin arvioidaan jääneen Suomen biodiversiteettistrategian ja sitä toteuttavan toimintaohjelman ulkopuolelle.¹³⁴ Laajassa selvityksessään Auvinen ym. (2020) tunnistavat useita keinoja, joita voitaisiin hyödyntää biodiversiteettiin liittyvässä informaatio-ohjauksessa. Näitä ovat esimerkiksi viestinnän kehittäminen, osallistumisen vahvistaminen, biodiversiteetin tilan seuranta ja kokonaisvaltaiset ratkaisut.¹³⁵ Suurempi osallisuuden kokemus voisi myös vahvistaa yleistä luonnonsuojelumotivaatiota.¹³⁶ Vastaavia tavoitteita edistetään ilmastonmuutoksen suhteen ilmastolailla.¹³⁷ Myös saamelaiskulttuurin erityisyys on tunnistettu tärkeäksi sekä ilmastolakia uudistettaessa että biodiversiteettiin liittyen.¹³⁸

6.2.3 Luontokato ja hallinnon kehittäminen

Hallinnon asiantuntemuksen turvaaminen sekä hallinnon alojen keskinäisen yhteistyön edistäminen ovat olennaisia seikkoja ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) toteutumisessa.¹³⁹ Samalla kun Auvinen ym. (2020) kuvaavat luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamista kaikilla hallinnonaloilla Suomessa tulokselliseksi, he kuitenkin suosittelevat kaikki hallinnonalat poikkileikkaavaa biodiversiteetin painoarvon kasvattamista.¹⁴⁰ Hallinnon strategisen suunnittelun kehittäminen on tunnistettu toimenpide¹⁴¹, jonka toteuttamiseksi biodiversiteettiin liittyvä puitelaki voisi toimia vastaavasti kuin ilmastolaki¹⁴².

LSL:n uudistukseen liittyen on esitetty, että kansallisen biodiversiteettistrategian sisällyttäminen LSL:iin voisi parantaa paitsi suunnitelmallisuutta ja sääntelyn tietopohjaa, myös osallistumismahdollisuuksia ja sääntelyn hyväksyttävyyttä.¹⁴³ Tilanteen muistuttaa ilmastonmuutokseen liittyvää hallinnon strategiatyötä ennen ilmastolain säätämistä.¹⁴⁴ Argumentit ovat tuttuja ilmastolain esitöistä.¹⁴⁵ Ei kuitenkaan ole itsestään selvää, että LSL sektorisäädöksenä olisi ihanteellinen paikka biodiversiteettistrategialla edistettävän poikkihallinnollisen suunnittelun kehittämiseen.¹⁴⁶ Tähän tarpeeseen voisi vastata paremmin

134 Auvinen ym. 2020, s. 198.

135 Auvinen ym. 2020, s. 315–318.

136 Ahlvik ym. 2020, s. 27.

137 Ilmastol 12.4 §, 1.1 § 1–2 k, 6 §.

138 ks. Ympäristöministeriö 2020c; Auvinen ym. 2020, s. 330–331. ks. Ympäristöministeriö 2020c; Auvinen ym. 2020, s. 330–331.

139 Viljanen ym. 2014, s. 64–65; Kokko 2017, s. 130.

140 Auvinen ym. 2020, s. 188–189.

141 Auvinen ym. 2020, s. 312.

142 Ilmastol 1.1 § 1 ja 2 k.

143 Ahlvik ym. 2020, s. 5 ja 8. Ks. myös Auvinen ym. 2020, s. 194.

144 Ks. HE 82/2014 vp, s. 10–12 ja 23.

145 HE 82/2014 vp, s. 25; Berg ym. (2014), s. 50.

146 Ks. esim. Jantunen ym. 2020 (s. 79), jotka toteavat: "[Luonnonsuojelulain] nyky rakenne ei anna juurikaan varaa uudenlaisille ohjaukeinoille".

biodiversiteettilaki. Arviossaan LSL:n uudistamistarpeista Jantunen ym. (2020) päätyvätkin ehdottamaan LSL:iin omaa lukua suunnittelujärjestelmän ja vastuiden selkeyttämiseksi taikka uuden, ilmastolain kaltaisen biodiversiteettilain säätämisen selvittämistä.¹⁴⁷

Edellä sanotun lisäksi puitelainsäädäntö voisi toimia tavoitteellisena, yhteiskuntasopimuksen kaltaisena instrumenttina, jollaiseksi myös ilmastolakia on luonnehdittu.¹⁴⁸ Laajassa selvityksessään Auvinen ym. (2020) esittelevät ajatuksen "biodiversiteettiä koskevasta yhteiskuntasopimuksesta", mutta esittävät sellaiseksi valtioneuvoston tiedonantoa eduskunnalle tai osallistumista biodiversiteettitoimenpiteiden koordinointiin.¹⁴⁹ Biodiversiteettilaki voisi kuitenkin paremmin kuvastaa yhteiskuntasopimuksen olemusta.

6.2.4 Contra

Biodiversiteettilain säätämistä vastaan voidaan argumentoida useista lähtökohdista, jotka eivät kuitenkaan kokonaisuutena vakuuta perusteina pidättäytyä lisäselvityksistä. Lähtökohtaisesti voi olla niin, että ympäristöperusoikeuden edellyttämät vaikutusmahdollisuudet toteutuvat kokonaisuutena arvioiden parhaalla tavalla jo nykyisin biodiversiteetin suojelun alalla, jolloin uudelle sääntelylle ei yksin tästä syystä ole tarvetta. Toisaalta voi olla, etteivät luontokato ja ilmastonmuutos rinnastu siinä määrin kuin tässä on otettu lähtökohdaksi, eikä samankaltainen lähestymistapa (puitelaki) olisi soveltuva biodiversiteetin alalla. Yksi mahdollinen peruste uutta lakia vastaan on lain mahdollisesti aiheuttama hallinnollinen taakka, mutta laki voisi myös edistää joka tapauksessa tapahtuvan suunnittelun kustannustehokkuutta. Voitaneen todeta, että tulokset riippuvat toteutuksesta ja täytäntöönpanosta, mitä tulee yksityiskohtaisen suunnittelujärjestelmän luomiseen luonnon monimuotoisuutta koskevan strategisen suunnittelun parantamiseksi. Ilmastolakiin vertautuvan valtiovetoisen biodiversiteettiä koskevan suunnittelujärjestelmän vaikuttavuutta voisi vähentää myös se, että luonnon monimuotoisuus on ilmastonmuutoksesta eroavalla tavalla sidoksissa paikkaan ja kunnilla on merkittävä rooli esimerkiksi maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa. Kuitenkin nykyistä holistisemmän lähestymistavan kieltäminen yksin sillä perusteella, että biodiversiteetin tilan luonnontieteellinen tai oikeudellinen määrittäminen on verrattain hankalaa, ei vakuuta. Päinvastoin se korostaa monitieteisen yhteistyön edistämisen merkitystä ja avoimen yhteiskunnallisen keskustelun tarvetta. Luontokato on kiistatta monimutkainen ilmiö, ja onkin varottava lukittautumista yksioikoisiin mittareihin tilanteessa, jossa sekä tieteellinen ymmärrys että kansainvälinen sääntely voivat kehittyä nopeasti. Biodiversiteettilain voi myös nähdä epätoivottavalla tavalla "keskittävän valtaa", jos laki johtaisi poikkihallinnollisen suunnittelujärjestelmän tehokkaaseen käyttöön ja toimeenpanoon ja alistaisi erilaiset sektoristrategiat kokonaiskehityksensä alle.

147 Jantunen ym. 2020, s. 81.

148 Aarnio 2016, s. 87.

149 Auvinen ym. 2020, s. 193.

Tällainen holistinen lähestymistapa on kuitenkin itse asiassa ehdotetun lain *ratio legis*, sillä lain tarkoituksena olisi nimenomaan tehdä nykyinen tosiasiallinen vallan käyttö läpinäkyvämmäksi sekä mahdollistaa yleisön ja eduskunnan merkittävästi tehokkaampi vaikuttaminen kansanvallan vaatimusten mukaisesti luontokadon estämiseksi tähtääviin politiikkoihin.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Olisi olennaista tehdä kattava arvio siitä, missä määrin osallistumis- ja tiedonsaanti-mahdollisuuksissa sekä hallinnon toiminnassa ylipäätään on kehitettävää luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi. Tämä on ensimmäinen artikkelin ehdottamista, merkittävistä jatkotutkimuksen kohteista. Lisäsääntelyä voidaan perustella näillä näkökulmilla vain, jos kehitystarvetta tällä saralla ylipäätään on. Silloinkaan uusi (puite)lainsäädäntö ei välttämättä ole tehokkain tai tarpeellinen keino, vaan asiaa voidaan kenties parantaa muilla tavoin esimerkiksi nykyisen sääntelykehikon puitteissa. Toinen artikkelin tunnistama jatkotutkimuksen kohde on kokonaisvaltaisen arvion tekeminen ilmastolain kaltaisen puitelainsäädännön kokonaisvaikutuksista, ja erityisesti vaikutuksista ympäristöperusoikeuden menettelyllisiin ulottuvuuksiin: osallistumis- ja tiedonsaantimahdollisuuksien toteutumiseen verrattuna lakia edeltäneeseen tilanteeseen. Samalla tulevassa sääntelyn kehittämisen arvioinnissa täytyy kiinnittää erityistä huomiota ilmastomuutoksen ja luontokadon eroavaisuuksiin ilmiöinä.

Näine varauksin voidaan kuitenkin esittää seuraavat johtopäätökset. Ilmastomuutos ja luontokato ovat monessa mielessä samankaltaisia ilmiöitä, jotka myös liittyvät toisiinsa. Ilmastomuutoksen hillitsemisen ja sopeutumisen sekä luontokadon pysäyttämisen ratkaisuiden edellytykset ovat osin samankaltaisia, mistä voidaan nähdä kumpuavan samankaltaisia sääntelytarpeita ympäristöperusoikeuden toteutumisen edistämiseksi. Ilmastolait sääntelyinstrumentteina ovat nopeasti yleistyneet maailmalla 2010-luvulla¹⁵⁰, ja kotimaisen ilmastolakimme tarkoituksena on luoda viranomaisia velvoittava suunnittelu- ja raportointijärjestelmä, tehostaa viranomaisten yhteistyötä ja parantaa yleisön ja eduskunnan osallistumismahdollisuuksia ilmastopolitiikan suunnitteluun. Ilmastolakia ollaan uudistamassa, mutta ei ilmeisestikään siitä syystä, että se olisi epäsoveltuva instrumentti muun muassa vaikutusmahdollisuuksien parantamiseen. Päinvastoin vaikutusmahdollisuuksia on mahdollista yhä kehittää ilmastolain puitteissa.¹⁵¹

Sen sijaan luontokadon alalla yleisön osallistumis- ja tiedonsaantimahdollisuudet sekä poikkihallinnollinen strateginen suunnittelu eivät vaikuta olevan yhtä kehittyneitä kuin ilmastomuutokseen liittyen. Luonnon monimuotoisuutta koskeva sääntely on hajautunut

lukuisiin sektorisäädöksiin, ja vaikuttamismahdollisuuksien voidaan katsoa ensi sijassa kohdistuvan yksittäistapaukselliseen ratkaisutoimintaan esimerkiksi koskien maankäyttöä tai lupaharkintaa. Liittyen tiedonsaantimahdollisuuksiin luonnon monimuotoisuuden tilasta ja kehityksestä LSL:n uudistuksessa on tunnistettu lukuisia ongelmakohtia, olipa tiedon käyttäjän tutkimuslaitos, viranomainen tai kansalainen. Nykyisellään hallinnon strategista otetta luontokadon pysäyttämiseksi edustaa valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksyttävä luonnon monimuotoisuuden strategia ja toimintaohjelma, jonka perusteella tehdyt toimet ovat osoittautuneet riittämättömiksi luontokadon pysäyttämiseksi¹⁵², ja joka ei velvoita seuraavia hallituksia. Tilanne muistuttaa energia- ja ilmastopolitiikkaa suunnittelua ennen ilmastolain säätämistä. Suunnittelun kokonaisvaltaisuutta, poikkihallinnollisuutta ja avoimuutta voitaisiin siten todennäköisesti huomattavasti kehittää nykyisestä, mikä olisi omiaan tekemään biodiversiteettitoimista vaikuttavampia ja legitiimimpiä.

Vuonna 1994 eduskunnan ympäristövaliokunta lausunnossaan ulkoasiainvaliokunnalle kehotti lainsäätäjää vuoden 1992 biodiversiteettisopimuksen täytäntöönpanemiseksi säätämään uuden puitelain taikka päivittämään asiaa koskevaa erityislainsäädäntöä.¹⁵³ Kotimaisessa lainsäädännössä on sittemmin omaksuttu jälkimmäinen tie¹⁵⁴, jota on kuljettu luonnon tilan jatkaessa heikentymistään. Kahdessa suhteellisen viimeaikaisessa LSL:n uudistusta tukevassa taustaselvityksessä on pintapuolisesti ehdotettu harkittavaksi uutta biodiversiteettilakia, jonka mahdollista luonnetta tai sisältöä selvitykset eivät ole kuitenkaan varsinaisesti arvioineet. Ehdotuksia on perusteltu käytännön lähtökohdista käsin: sääntelyverkon selkeyttämistarpeella sekä suunnittelujärjestelmän luomiseksi ja siihen liittyvien vastuiden selkeyttämiseksi.¹⁵⁵

Tämän artikkelin keskeinen johtopäätös on, että kansallista biodiversiteettilakia tulisi harkita käytännön näkökulmien ja aineellisen ympäristöperusoikeuden turvaamisen lisäksi ennen kaikkea demokratiaan keskeisesti kuuluvien osallistumis- ja tiedonsaantimahdollisuuksien parantamiseksi sekä kokonaisvaltaisemman hallinnon strategisen suunnittelun turvaamisen vuoksi. Ehdotettu biodiversiteettilaki ei tietenkään ole ainoa vaihtoehto kehittää oikeuttamme, mutta parhaimmillaan se voisi kuvastaa samankaltaista yhteiskuntasopimuksellista luonnetta kuin vuoden 2015 ilmastolaki, joka perustuu vuoropuheluun, parempaan tietopohjaan ja ennen kaikkea laajapohjaiseen, pitkäjänteiseen yhteiskunnalliseen sitoutumiseen, mitä tulee päätöksiin, jotka määrittävät perintöämme tuleville sukupolville. Valtiosääntöoikeudellisten perusteluiden voidaan katsoa olevan samansuuntaisia kuin ilmastolain tapauksessa¹⁵⁶, ja biodiversiteettilaki voisi perustua samankaltaiseen puitelainsäädännölliseen asemaan kuten ilmastolaki. Edellä

150 Hildén ym. 2021, s. 168–190.

151 Lisäksi muun muassa lain päästötavoitteiden päivittäminen, uusien keinojen harkinta sekä lain "vahvistaminen".

152 Auvinen ym. 2020, s. 5.

153 YmVL 6/1994 vp, s. 4

154 Kokko 2003, s. 52–53 ja 66–67.

155 Kuten ilmastolain tapauksessa, kattavan suunnittelujärjestelmän olemassaolon voidaan katsoa olevan materiaallinen edellytys vaikutusmahdollisuuksien toteuttamiselle vaikuttamisen kohteena.

156 Erityisesti PL 20.2 § ja PL 2.2 §, mutta myös PL 14.4 §, ks. HE 82/2014 vp, s. 47.

esiteltyjä ilmastolain kehitysehdotuksia sekä oppeja ilmastolain hyödyntämisestä tulee harkita huolellisesti biodiversiteettilain kohdalla. Ehdotetun kaltaista uutta puitesääntelyä ei liene tarkoituksenmukaista sisällyttää olemassa olevaan sektorilainsäädäntöön, kuten luonnonsuojelulakiin. Selkeyden vuoksi biodiversiteettipuitesääntelyä ei liene tarkoituksenmukaista sisällyttää myöskään ilmastolakiin, elleivät suunnittelu- ja seurantajärjestelmät tulevaisuudessa merkittävällä tavalla lähenny toisiaan.

Kokonaisuudessaan ehdotus biodiversiteettilain harkitsemisesta antaa kimmokkeen monitieteisille jatkoselvityksille. Jo edellä mainittiin tarve selvittää ympäristöperusoikeuden toteutumista luontokadon yhteydessä sekä arvioida vuoden 2015 ilmastolain kokonaisvaikutuksia. Kolmas selkeä oikeudellinen jatkotutkimusehdotus liittyy luonnon monimuotoisuuden suojaamista koskevan sääntelyverkon kokonaisvaltaiseen arviointiin ja sen uudistamis- ja kytkemismahdollisuuksiin. Kansainvälisen biodiversiteettisääntelykehyksen todennäköisesti verrattain nopea kehitys on otettava huomioon ja varmistettava, että kotimaiset ratkaisut voivat vastata esimerkiksi uusiin EU:n biodiversiteettistrategiassa alustavasti ehdotettuihin unionioikeudellisiin hallinnollisiin vaatimuksiin.