

Uuden puitelainsäädännön hyödyntäminen  
luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi

Olli Laukkanen  
OTM-tutkielma  
Helsingin yliopisto  
Oikeustieteellinen tiedekunta  
Ympäristöoikeus  
Toukokuu 2022

## Tiivistelmä

**Tiedekunta:** Oikeustieteellinen tiedekunta

**Koulutusohjelma:** Oikeustieteen maisteri

**Opintosuunta:** Ympäristöoikeus

**Tekijä:** Olli Laukkanen

**Työn nimi:** Uuden puitelainsäädännön hyödyntäminen luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi

**Työn laji:** OTM-tutkielma

**Kuukausi ja vuosi:** Toukokuu 2022

**Sivumäärä:** xxvi + 80

**Avainsanat:** Luonnon monimuotoisuus, biodiversiteetti, biodiversiteettioikeus, puitelaki, biodiversiteettilaki, ilmasto-oikeus, luonnonsuojelu

**Ohjaaja tai ohjaajat:** Professori Kai Kokko

**Säilytyspaikka:** Helsingin yliopiston kirjasto

**Tiivistelmä:** Tutkielmassa arvioidaan ilmastolain (609/2015) kaltaisen kansallisen puitelainsäädännön hyödyntämistä luonnon monimuotoisuuden eli biodiversiteetin turvaamiseksi. Aihetta ei ole aiemmin käsitelty kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa. Tarkasteltua lakia nimitetään biodiversiteetilaksi (BD-laiksi). Ihmistoiminnan aiheuttamaa luonnon monimuotoisuuden häviämistä eli luontokatoa ei ole onnistuttu pysäyttämään kansallisella tai ylikansallisella tasolla, vaan luontokato etenee osin kiihtyvällä tahdilla.

BD-lain tarpeellisuutta ja soveltuvuutta arvioidaan ympäristön tilan, biodiversiteettiä koskevan säädösympäristön sekä osin myös ilmasto-oikeudellisen tutkimuksen perusteella. Luontokadon ohella ilmastomuutos on maailmanlaajuinen ympäristöongelma, joka edellyttää laaja-alaisia muutoksia yhteiskunnan eri aloilla. Ilmasto-oikeudelliset puitelait ovat yleistyneet maailmalla vastaamaan tarpeisiin ilmastopolitiikan laaja-alaisuudesta, johdonmukaisuudesta, pitkäjänteisyydestä, tietoperusteisuudesta ja hyväksyttävyydestä. BD-lailla voitaisiin tavoitella vastaavia biodiversiteetin turvaamiseen liittyviä hyötyjä, minkä arvioimiseksi työssä kartoitetaan myös ilmastomuutoksen ja luontokadon välisiä liittymäkohtia, yhtäläisyyksiä ja eroja.

Tutkielmassa BD-lain mahdollisten toteutustapojen arviointia tukee oikeusvertaileva katsaus, joka kattaa Norjan, Ranskan ja Japanin ”biodiversiteettilait”. Lisäksi BD-lain toteutustapojen arvioinnissa hyödynnetään ilmasto-oikeudellisia puitelakeja koskevaa kirjallisuutta. Lopuksi tutkielmassa arvioidaan BD-lain suhdetta muuhun lainsäädäntöön käyttäen esimerkkinä luonnonsuojelulakia (1096/1996), joka on parhaillaan uudistettavana. Tutkielmassa tarkastellaan BD-lain ja luonnonsuojelulain välisiä soveltamisalakysymyksiä, kytkemismahdollisuuksia sekä tiettyjen säännösten vaihtoehtoisia sijoituspaikkoja.

Tutkielman johtopäätöksenä BD-laki vaikuttaa tarpeelliselta ja soveltuvalta keinolta biodiversiteettiä turvaavan sääntelyn kehittämiseen. Samalla se on vain yksi vaihtoehdoista sääntelyn kehittämiseksi, eikä ilmastolakia suinkaan voida yksioikoisesti toisintaa BD-laiksi, koska ilmiöt eroavat toisistaan. Tutkimusnäyttö puitelakien vaikutuksista on yhä vähäistä niin ilmasto-oikeudessa kuin biodiversiteettioikeudessa. BD-laki voitaisiin toteuttaa sisällöllisesti eri tavoin, ja valinnat toteutustapojen välillä yhdessä lain toimeenpanon kanssa määräisivät lain vaikutukset. Tärkeää on järjestää BD-lain ja muun lainsäädännön suhde tavalla, joka mahdollistaa riittävän tehokkaan biodiversiteettiä turvaavan vaikutuksen, kun oikeutta tarkastellaan kokonaisuutena. Säädössuhteiden konkreettinen arviointi edellyttää pitemmälle jalostunutta ehdotusta BD-lain sisällöstä ja tietoa luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksen lopputuloksesta.

Jatkossa luontokadon pysäyttämiseksi on arvioitava biodiversiteettiä turvaavan sääntelyn kehitystarpeita ja vaihtoehtoja avoimesti ja perusteellisesti. Tutkielma avaa oven monitieteiselle jatkotutkimukselle, jossa arvioidaan BD-lakia suhteessa muihin sääntelyn vaihtoehtoihin ottaen huomioon myös ylikansallinen kehitys. Tämän mahdollistamiseksi on tärkeää ryhtyä yksityiskohtaisemmin määrittelemään BD-lain vaihtoehtoisia toteutustapoja ja BD-lain suhdetta muuhun oikeuteen.

# Sisällysluettelo

Lähde- ja kirjallisuusluettelo .....	I
Kirjallisuus.....	I
Virallislähteet.....	XVI
Oikeuskäytäntö .....	XXII
Lyhenteet .....	XXV
1 Johdanto.....	1
1.1 Alkusanat .....	1
1.2 Tutkimustehtävä ja sen rajaukset .....	2
1.3 Tutkimusmenetelmä, aineisto ja tutkielman rakenne .....	4
2 Miksi BD-lakia olisi tarpeen harkita? .....	6
2.1 Biodiversiteetin tila ja luontokadon pysäyttämisen ongelmat .....	6
2.2 Biodiversiteettiä koskevan säädösympäristön tärkeimmät elementit ja historiallista taustaa .....	11
2.3 Aiemmat ehdotukset liittyen biodiversiteettiä koskevaan puitelakiin.....	20
2.4 Arviointia BD-lain tarpeellisuudesta.....	22
3 Puitelain soveltuvuus sääntelykeinona.....	28
3.1 Puitelainsäädännön käsitteestä.....	28
3.2 Ilmasto-oikeudellisen analogian perusteltavuus .....	31
3.3 Puitelainsäädäntö sääntelyteorian näkökulmasta – vertailukohtana ilmasto-oikeus .....	34
3.4 Puitelainsäädännön empiria – vertailukohtana ilmasto-oikeus.....	40
3.5 Välitilinpäätös .....	41
4 Biodiversiteettiä koskevan puitelain toteutustavoista .....	43
4.1 Biodiversiteettioikeudellisia sääntelyesimerkkejä ulkomailta.....	43
4.1.1 Yleistä .....	43
4.1.2 Norja .....	44
4.1.3 Ranska.....	48
4.1.4 Japani .....	52
4.1.5 Johtopäätökset oikeusvertailevasta katsauksesta .....	55
4.2 Biodiversiteettiä koskevan puitelain eri elementit vaihtoehtoineen.....	56
5 BD-lain suhde muuhun lainsäädäntöön.....	65
5.1 Yleistä.....	65

5.2 Lainsäädännön arkkitehtuurista yleisesti.....	66
5.3 Esimerkkinä BD-lain suhde luonnonsuojelulakiin.....	69
5.3.1 LSL:n uudistus ja tiettyjen säännösten vaihtoehtoiset sijoituspaikat .....	69
5.3.2 Soveltamisalakysymykset .....	71
5.3.3 Kytkemismahdollisuudet .....	73
6 Lopuksi.....	74

## Lähde- ja kirjallisuusluettelo

### Kirjallisuus

Aaltola 2013

*Aaltola, Elisa*: Johdanto: Ihminen, eläin vai molemmat? (s. 9—27) teoksessa *Aaltola, Elisa* (toim.) - *Koskinen, Johanna* (käänt.): Johdatus eläinfilosofiaan. Gaudeamus, Helsinki 2013.

Aarnio 2016

*Aarnio, Tuomas*: Ilmastolaki – laki ilmastopolitiikan tekemisestä. *Ympäristöjuridiikka* 4/2016, s. 84—89.

Adams 2010

*Adams, William, M*: Path Dependence in Conservation (s. 292—310) teoksessa *Leader-Williams, Nigel – Adams, William M. – Smith, Robert J.* (toim.): Trade-Offs in Conservation: Deciding What to Save. Wiley Blackwell, Oxford; New Jersey 2010.

Albrecht ym. 2020

*Albrecht, Eerika – Viljanen, Jukka – Vaara, Elina*: Ilmastopolitiikan hyväksyttävyyys ja kansalaisosallistuminen ilmastolain uudistuksessa julkaisussa *Pölonen Ismo* (toim.): Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIII 2020, s. 369—415. Itä-Suomen yliopisto, Joensuu 2020.

Averchenkova ym. 2020

*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) 2021, s. 251—263.

Backer 1995

*Backer, Inge Lorange*: Norwegian Environmental Law – an Overview (s. 385—434) teoksessa *Hollo, Erkki J. – Marttinen, Kari* (toim.): North European Environmental Law. Hakapaino Oy, Helsinki 1995.

Backer 2009

*Backer, Inge Lorange*: Naturmangfoldloven – en milepel i norsk miljølovgivning. *Nordisk miljørettlig tidskrift* 2009, s. 35—56.

Backer 2010

*Backer, Inge Lorange*: Naturmangfoldloven: kommentarutgave. Universitetsforl., Oslo 2010.

Backer 2015

*Backer, Inge Lorange*: The Structure Of Environmental Legislation – A Norwegian Perspective. *Ympäristöjuridiikka* 1/2015, s. 74—90.

Balwin ym. 2012

*Balwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin: Understanding Regulation : Theory, Strategy, and Practice.* 2<sup>nd</sup> edition. Oxford University Press, Oxford; New York 2012.

Belinskij ym. 2020

*Belinskij, Antti – Leskinen, Paula – Lahteenmäki-Uutela, Anu – Romppanen, Seita: Ilmastosuunnitelmien oikeudellinen merkitys nyt ja tulevaisuudessa.* Oikeus 50(4) 2020, s. 440–459.

Blattert ym. 2022

*Blattert, Clemens – Eyvindson, Kyle – Hartikainen, Markus – Burgas, Daniel – Potterf, Maria – Lukkarinen, Jani – Snall, Tord – Torano-Caicoya, Astor – Mönkkönen, Mikko: Sectoral policies cause incoherence in forest management and ecosystem service provisioning.* Forest Policy and Economics 136 2022. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2022.102689>.

Borgström 2011

*Borgström, Suvi: Iso paha susi vai hyödyllinen hukka? Ekologis-juridinen näkökulma suden suojelun yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen.* Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 20. Itä-Suomen yliopisto, Joensuu 2011.

Bowman ym. 2010

*Bowman, Michael – Davies, Peter G. G. – Lyster, Simon – Redgwell, Catherine: Lyster's International Wildlife Law.* 2<sup>nd</sup> ed. Cambridge University Press, Cambridge, New York 2010.

Burdon 2020

*Burdon, Peter D.: Ecological Law in the Anthropocene.* Transnational Legal Theory, 11(1–2) 2020, s. 33–46.

Calster – Reins 2017

*Calster, Geert Van – Reins, Leonie: EU Environmental Law.* Edward Elgar Publishing Limited. Northampton, 2017.

Collen – Nicholson 2014

*Collen, Ben – Nicholson, Emily: Taking the measure of change.* Science, 346(6206) 2014, s. 166–167.

Desforges 2014

*Desforges, David: Chapter 28: France (s. 521–546) teoksessa Martella, Roger R Jr. – Grosko, J. Brett (toim.): International Environmental Law – The Practitioner's Guide to the Laws of the Planet.* American Bar Association, Chicago 2014.

Di Marco 2019

*Di Marco, Silvia*: Integrating Ecology and Evolutionary Theory: A Game Changer for Biodiversity Conservation? (s. 317—337) teoksessa *Casetta, Elena – da Silva, Jorge Marques – Vecchi, Davide* (toim.): From Assessing to Conserving Biodiversity Conceptual and Practical Challenges. 1<sup>st</sup> edition. Springer International Publishing, Springer, 2019.

Ehrlich – Ehrlich 2013

*Ehrlich, Paul – Ehrlich Anne*: Can a collapse of global civilization be avoided? Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences 280(17547) 2013.

Ekroos ym. 2014

*Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Talentum Media, Helsinki 2014.

Fauchald 2016

*Fauchald, Ole Kristian*: Chapter 17 Wilderness protection in Norway (s. 386—408) teoksessa *Bastmeijer C. J.* (toim.): Wilderness Protection in Europe : The Role of International, European and National Law. Cambridge University Press, Cambridge 2016.

Fujikura ym. 2016

*Fujikura, Ryo – Nakayama, Mikiyasu – Fujikura, Manami*: Formulation Process of Diet Law and Cabinet Law in Japan – A Comparative Study of Basic Environmental Law and Basic Law on Biodiversity. International Journal of Social Science Research 4(2) 2016, s. 78—97.

García-Ureta

*García-Ureta, Agustín*: Nature Conservation (s. 461—489) teoksessa *Lees, Emma – Viñuales, Jorge E.* (toim.): The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law. Oxford University Press, Oxford 2019.

Garson ym. 2016

*Garson, Justin – Plutynski, Anya – Sarkar, Sahotra*: Introduction (s. 1—8) teoksessa *Garson, Justin – Plutynski, Anya – Sarkar, Sahotra* (toim.): The Routledge Handbook of Philosophy of Biodiversity. Routledge, New York 2016.

Gehring – Phillips – Lees 2019

*Gehring, Markus – Phillips, Freedom-Kai – Lees, Emma*: The European Union (s. 150—169) teoksessa *Lees, Emma – Viñuales, Jorge E.* (toim.): The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law. Oxford University Press, Oxford 2019.

Gresser ym. 1981

*Gresser, Julian – Fujikura, Koichiro – Morishima, Akio*: Environmental Law in Japan. The Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts 1981.

Hakkarainen – Kvist 2000

*Hakkarainen, Erja – Kvist, Timo*: Ympäristönsuojelulainsäädännön perusteet. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus, Painosalama Oy 2000.

Heineken – Wada 2014

*Heineken, Hana – Wada, Jutta*: Chapter 39: Japan (s. 779—799) teoksessa *Martella, Roger R Jr. – Grosko, J. Brett* (toim.): International Environmental Law – The Practitioner's Guide to the Laws of the Planet. American Bar Association, Chicago 2014.

Hiedanpää ym. 2010

*Hiedanpää, Juha – Suvantola, Leila – Naskali, Arto*: Ekosysteemipalvelun käsitteen lupaus (s. 9—18) teoksessa *Hiedanpää, Juha – Suvantola, Leila – Naskali, Arto* (toim.): Hyödyllinen luonto: ekosysteemipalvelut hyvinvointimme perustana. Vastapaino, Tampere 2010.

Hirvonen 2019

*Hirvonen, Ari*: Oikeudellinen antroposeeni. Oikeus 3/2019, s. 216—225.

Hollo 1997

*Hollo, Erkki J.*: Kansainvälisen ympäristöoikeuden kehityslinjat Tukholmasta Rio de Janeiroon (s. 99—116) teoksessa Kansainvälisen ympäristöoikeuden päivät (3 : 1996 : Helsinki): Global Biodiversity. Suomalaisen Ympäristöoikeustieteen Seura ry & Ius Gentium ry, Helsinki; Espoo 1997.

Hollo 1998

*Hollo, Erkki J.*: Johdatus ympäristöoikeuteen. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1998.

Hollo 2004

*Hollo, Erkki J.*: Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Talentum, Helsinki 2004.

Hollo 2009

*Hollo, Erkki J.*: Johdatus ympäristöoikeuteen. Talentum, Helsinki 2009.



Hollo ym. 2011

*Hollo, Erkki J. – Kuokkanen, Tuomas – Utter, Robert: Ilmasto-oikeus.* Talentum Media Oy, Hämeenlinna 2011.

Hughes 2008

*Hughes, J. Donald: Maailman ympäristöhistoria.* Vastapaino, Tallinna 2008.

Husa 2010

*Husa, Jaakko: Valkoista yksisarvista pyydystämässä vai mörköä paossa – ”oikeaa oikeusvertailua”?* Lakimies 5/2010, s. 700–718.

Husa 2013

*Husa, Jaakko: Oikeusvertailu : teoria ja metodologia.* Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2013.

Husa 2015

*Husa, Jaakko: A New Introduction to Comparative Law.* Hart Publishing, Oxford 2015.

Irgensen-Jensen 2019

*Irgensen-Jensen, Harald: Knophs oversikt over Norges rett.* 15. utgave. Universitetsforlaget, Oslo 2019.

Jyränki – Husa 2012

*Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus.* Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2012.

Karhu – Määttä 2010

*Karhu, Juha – Määttä, Tapio: Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimizeetti (s. 59—83) teoksessa Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti.* Vastapaino, Tampere 2010.

Kokko 2003

*Kokko, Kai: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit.* Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 243. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2003.

Kokko 2017a

*Kokko, Kai*: Ympäristöoikeuden perusteet: yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita, Helsinki 2017.

Kokko 2017b

*Kokko, Kai*: Oikeustieteellinen sääntelytutkimus ympäristöoikeuden näkökulmasta. Lakimies 7–8/2017, s. 1054–1069.

Kowalski 2012

*Kowalski, Mitchell*: Avoiding extinction : reimagining legal services for the 21st century. American Bar Association, Chicago 2012.

Kulovesi 2010

*Kulovesi, Kati*: Ilmasto-oikeuden synty? Katsaus ilmastonmuutosta koskevaan sääntelyyn julkaisussa *Määttä, Tapio* (toim.): Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IV 2010. Itä-Suomen yliopisto, Joensuu 2010.

Kuusiniemi 1996

*Kuusiniemi, Kari*: Biodiversiteetin suojelu ja ympäristöoikeus. Lakimies 7/1996 s. 1010–1018.

Kuusiniemi 2001

*Kuusiniemi, Kari*: Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede-Jurisprudentia. XXXIV:2001, s. 155–306. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2001.

Kyllönen 2010

*Kyllönen, Simo*: Ympäristön ja luonnonvarojen käytön legitimizeetti (s. 19—58) teoksessa *Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio* (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti. Vastapaino, Tampere 2010.

Lees 2017

*Lees, Emma*: Concretising the Precautionary Principle in Habitats Protection – Grune Lige Sachsen Freistaat Sachsen and Orleans Vlaams Gewest. Environmental Law Review, 19(2) 2017, s. 126—132.

Lim 2019

*Lim, Michelle*: Biodiversity 2050: Can the Convention on Biological Diversity Deliver a World Living in Harmony with Nature? Yearbook of International Environmental Law, Vol. 30, No. 1 (2019), s. 79–101.

Long 2014

*Long, Andrew*: Chapter 12: Protected Species (s. 189—216) teoksessa *Martella, Roger R Jr. – Grosko, J. Brett* (toim.): *International Environmental Law – The Practitioner’s Guide to the Laws of the Planet*. American Bar Association, Chicago 2014.

Mcowen ym. (2016)

*Mcowen, Chris J. – Ivory, Sarah – Dixon, Matthew J. R. – Regan, Eugenie C. – Obrecht, Andreas – Tittensor, Derek P. – Teller, Anne – Chenery, Anna M.*: Sufficiency and Suitability of Global Biodiversity Indicators for Monitoring Progress to 2020 Targets. *Conservation Letters* 9(6) 2016, s. 489–494.

Mehling 2018

*Mehling, Michael A.*: Linking Heterogeneous Climate Policies (Consistent with the Paris Agreement). *Environmental Law* 48(4) 2018, s. 647—698.

Mehling 2020

*Mehling, Michael A.*: Instrument Choice for Climate Change Mitigation: A Legal Perspective. Doctoral Dissertation. University of Helsinki, Helsinki 2020.

Myers 1976

*Myers, Norman*: An Expanded Approach to the Problem of Disappearing Species. *Science* 193(4249) 1976, s. 198—202.

Määttä 2016

*Määttä, Tapio*: Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät, s. 135—222 teoksessa *Miettinen, Tarmo* (toim.): *Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksesta, metodista ja arvostelusta*. Edita Publishing 2016.

Nash – Steurer 2019

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

Naskali 2010

*Naskali, Arto*: Ekosysteemilähestymistapa ja legitimizeetti (s. 87—121) teoksessa *Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio* (toim.): *Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti*. Vastapaino, Tampere 2010.

Neyret 2019

*Neyret, Laurent*: France (s. 171—190) teoksessa *Lees, Emma – Viñuales, Jorge E.* (toim.): *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*. Oxford University Press, Oxford 2019.

Oksanen 2003

*Oksanen, Timo*: *Oikeusääntelyn teoriaperusteinen arviointitutkimus*. Tampereen yliopisto, Tampere 2003.

Okubo 2016

*Okubo, Noriko*: The development of the Japanese legal system for public participation in land use and environmental matters. *Land Use Policy* 52 2016, s. 492—500.

Oreskes – Conway 2011

*Oreskes, Naomi – Conway, Erik M.*: *Merchants of Doubt : how a handful of scientists obscured the truth on issues from tobacco smoke to global warming*. Bloomsbury Press, New York 2011.

Ortiz 2011

*Ortiz, Maria José*: Aichi biodiversity targets on direct and indirect drivers of biodiversity loss. *Environmental Law Review* 13(2) 2011, s. 100—106.

Pappila 2019

*Pappila, Minna*: Yritysvastuu ja ekologiset kompensatit. *Liikejuridiikka* 2/2019, s. 91—108.

Petman 2010

*Petman, Jarna*: Chantal Mouffe: samanmielisten oikeutta erimielisessä maailmassa (s. 291—326) teoksessa *Lindroos-Hovinheimo, Susanna – Kotkas, Toomas* (toim.): *Yhteiskuntateorioiden oikeus*. Tutkijaliitto, Helsinki 2010.

Prieur 2001

*Prieur, Michel*: *Droit de l'environnement*. 4<sup>e</sup> édition. Dalloz, Paris 2001.

Pölönen 2019

*Pölönen, Ismo*: Mikä riittää vai riittääkö mikään? Natura-arvioinnille asetetut vaatimukset unionin tuomioistuimen linjan mukaan. *Ympäristöjuridiikka* 2/2019 s. 10—31.

Rannikko – Määttä 2010

*Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio*: Johdanto: Luonnonvarakysymysten ajankohtaistuminen (s. 7—18) teoksessa *Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio* (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimiteetti. Vastapaino, Tampere 2010.

Reydon 2019

*Reydon, Thomas A. C.*: Are Species Good Units for Biodiversity Studies and Conservation Efforts? (s. 167—194) teoksessa *Casetta, Elena – da Silva, Jorge Marques – Vecchi, Davide* (toim.): From Assessing to Conserving Biodiversity Conceptual and Practical Challenges. 1<sup>st</sup> edition. Springer International Publishing, Springer, 2019.

Ripple ym. 2017

*Ripple, William J. – Wolf, Christopher – Newsome, Thomas M. – Galetti, Mauro – Alamgir, Mohammed – Crist, Eileen – Mahmoud, Mahmoud I. – Laurance, William F.*: World Scientists' Warning to Humanity: A Second Notice. *BioScience* 67(12) 2017, s. 1026—1028.

Robinson 2017

*Robinson, Nicholas A.*: Chapter 3: Biodiversity in International Environmental Law through the UN Sustainable Development Goals (s. 27—41) teoksessa *McManis, Charles R. – Ong, Burton* (toim.): Biodiversity in international environmental law through the UN Sustainable Development Goals. Routledge Handbook of Biodiversity and the Law Routledge. ISBN: 9781315530857.

Sairinen 2000

*Sairinen, Rauno*: Regulatory Reform of Finnish Environmental Policy. Teknillinen korkeakoulu, Espoo 2000.

Sanchez 2014

*Sanchez, Jose Pablo*: Chapter 25: Costa Rica (s. 475—484) teoksessa *Martella, Roger R Jr. – Grosko, J. Brett* (toim.): International Environmental Law – The Practitioner's Guide to the Laws of the Planet. American Bar Association, Chicago 2014.

Sands – Peel 2018

*Sands, Philippe – Peel, Jacqueline*: Principles of International Environmental Law. Fourth edition. Cambridge University Press, Cambridge 2018.

Setzer – Nachmany 2018

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

Similä 1997

*Similä, Jukka: Luonnonsuojelulaki.* Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1997.

Similä 2002

*Similä, Jukka: Ympäristösääntely ja arvioinnin näkökulmat.* Oikeus 31(2) 2002, s. 178—201.

Similä 2007

*Similä, Jukka: Oikeustieteellinen ympäristötutkimus ja oikeuspolitiikka.* Oikeus 36(4) 2007, s. 409—419.

Similä 2010

*Similä, Jukka: Ekosysteemipalvelut ja sääntely* (s. 99—112) teoksessa *Hiedanpää, Juha – Suvantola, Leila – Naskali, Arto* (toim.): *Hyödyllinen luonto: ekosysteemipalvelut hyvinvointimme perustana.* Vastapaino, Tampere 2010.

Similä 2021

*Similä, Jukka: Kestävyyismurros ja oikeus.* Ympäristöjuridiikka 4/2021 s. 6–24.

Similä – Kokko 2009

*Similä, Jukka – Kokko, Kai: Oikeudellinen sääntely ja metsäluonnon monimuotoisuus.* Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009, s. 69–129

Steed 2003

*Steed, Brian: Completing the Mosaic: the Conservation of Private Lands in Costa Rica.* *Journal of Land, Resources, & Environmental Law*, 23(2) 2003, s.173—218.

Strona 2022

*Strona, Giovanni: Hidden pathways to extinction.* *Fascinating Life Sciences*, Springer, 304 s. ISBN978-3-030-86763-8. [Painossa].

Suvantola – Similä 2011

*Suvantola, Leila – Similä, Jukka*: Luonnonsuojeluoikeus. Edita, Helsinki 2011.

Swanson 1994

*Swanson, Timothy A.*: The International Regulation of Extinction. Macmillan, Lontoo 1994.

Tala 2001

*Tala, Jyrki*: Lakien vaikutukset: Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Helsinki 2001.

Tala 2004

*Tala, Jyrki*: Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista? Oikeus 33(4) 2004, s. 378–397.

Tala 2005

*Tala, Jyrki*: Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita Prima Oy, Helsinki 2005.

Tala 2012

*Tala, Jyrki*: Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 115. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Helsinki 2012.

Tamm – Letto-Vennamo 2015

*Tamm, Ditlev – Letto-Vennamo, Pia*: Oikeuden maailma: näkökulmia oikeuskulttuureihin. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 27. Hansaprint Oy, Vantaa 2015.

Tuominen 2019

*Tuominen, Risto*: Täsmällisesti ja tarkkarajaisesti – perustuslain 80.1 §:n asettamat edellytykset säädöstason valintaan lainvalmistelussa. Oikeus 48(2) 2019, s. 102–126.

Tuori 2000

*Tuori, Kaarlo*: Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström lakitieto, Helsinki 2000.

von Weissenberg 1997

*von Weissenberg, Marina*: Biologista monimuotoisuutta koskevan sopimuksen pääsisältö (s. 225—235) teoksessa Kansainvälisen ympäristöoikeuden päivät (3 : 1996 :

Helsinki): Global Biodiversity. Suomalaisen Ympäristöoikeustieteen Seura ry & Ius Gentium ry, Helsinki; Espoo 1997.

Wang 2019

*Wang, Jin*: Environmental Planning (s. 815—833) teoksessa *Lees, Emma – Viñuales, Jorge E.* (toim.): The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law. Oxford University Press, Oxford 2019.

Weitzdörfer – Reimers 2019

*Weitzdörfer, Julius – Reimers, Lucy Lu*: Japan (s. 254—277) teoksessa *Lees, Emma – Viñuales, Jorge E.* (toim.): The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law. Oxford University Press, Oxford 2019.

## **Tutkimusjulkaisut**

Auvinen ym. 2020

*Auvinen, Ari-Pekka – Kemppainen, Eija – Jäppinen, Jukka-Pekka – Heliölä, Janne – Holmala, Katja – Jantunen, Jorma – Koljonen, Marja-Liisa, Kolström, Taneli – Lummiaro, Riku – Punttila, Pekka – Venesjärvi, Riikka – Virkkala, Raimo – Ahlroth, Petri*: Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012—2020 toteutuksen ja vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2020.

Averchenkova ym. 2018

*Averchenkova, Alina – Fankhauser, Sam – Finnegan, Jared J.*: The role of independent bodies in climate governance: the UK’s Committee on Climate Change. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, Lontoo 2018.

Averchenkova 2019

*Averchenkova, Alina*: Legislating for a low carbon and climate resilient transition: learning from international experiences. Real Instituto Elcano, Madrid 2019. Saatavilla: <https://www.realinstitutoelcano.org/en/policy-paper/legislating-for-a-low-carbon-and-climate-resilient-transition-learning-from-international-experiences/>.

Dasgupta 2021

*Dasgupta, Partha*: The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review. HM Treasury, Lontoo 2021.

Duwe ym. 2017

*Duwe, Matthias – Freundt, Mona – Iwaszuk, Ewa – Knoblauch, Doris – Maxter, Melissa – Mederake, Linda – Meyer-Ohlendorf, Nils – Ostwald, Robert – Riedel, Arne – Umpfenbach, Katharina – Zelljadt, Elizabeth*: “Paris compatible” governance: long-



term policy frameworks to drive transformational change: A comparative analysis of national & sub-national case studies. Ecologic Institute, Berliini 2017. Saatavilla: <https://www.ecologic.eu/15218>.

Ekroos ym. 2013a

*Ekroos, Ari – Väänänen, Ilkka – Warsta, Matias – Wallgren, Matias:* Kansallisen ilmastolain kytkemismahdollisuuksista ja soveltamissuhteista muuhun lainsäädäntöön. Selvitys ympäristöministeriölle 4.6.2013. Enlawin Consulting Oy & Castrén Snellman Oy, 2013.

Ekroos ym. 2013b

*Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka:* Ympäristöoikeus. Talentum Media, Helsinki 2005 [Vuonna 2013 päivitetty verkkoaineisto]. Sisältö perustuu vuonna 2001 Oikeuden perusteokset -sarjassa julkaistun Ympäristöoikeus-teoksen vuonna 2013 uudistettuun painokseen.

Ekroos ym. 2020

*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, Helsinki 2020

Ekroos – Warsta 2012

*Ekroos, Ari – Warsta, Matias:* Kansallisen ilmastolain säätämismahdollisuuksista. Selvitys ympäristöministeriölle 29.5.2012.

Fankhauser ym. 2018

*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.

Hildén ym. 2021

*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, Helsinki 2021.

Hyvärinen ym. 2019

*Hyvärinen, Esko – Juslén, Aino – Kemppainen, Eija – Uddström, Annika – Liukko, Ulla-Maija (toim.):* Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. Helsinki, 2019. 704 s.

#### IPBES 2019

Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES): Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. IPBES secretariat, Bonn, Saksa. 56 s.

#### IPCC 2007

IPCC: Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

#### IPCC 2014

IPCC, 2014: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

#### IPCC 2021

IPCC: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Sveitsi 2021. 40 s.

#### IPCC 2022

IPCC: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, 2022. 2913 s. [Subject to copyedit].

#### Jantunen ym. 2020

*Jantunen, Jorma – Leskinen, Paula – Liukko, Ulla-Maija – Raunio, Anne – Turunen, Topi*: Luonnonsuojelulain kehittämistarpeet 2020. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2020. Suomen ympäristökeskus, Helsinki 2020.

#### Kokko ym. 2012

*Kokko, Kai – Helenius, Heidi – Juhola, Sirkku – Kulmala, Markku – Ollikainen, Markku – Savolainen, Ilkka – Seppälä, Jyri*: Arviointi ilmastolain vaihtoehtoista ja tarpeellisuudesta. Suomen ilmastopaneeli, Raportti 1/2012. Espoo 2012.

#### Leskinen 2020

*Leskinen, Paula*: Biodiversiteettiä tukeva kansallinen ja EU-lainsäädäntö (s. 75—78) julkaisussa Auvinen ym.: Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012—2020 toteutuksen ja vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2020.

Medaglia ym. 2014

*Medaglia, Jorge Cabrera – Phillips, Freedom-Kai – Welch, Frederic Perron*: Biodiversity Legislation Study. GLOBE International aisbl, the World Future Council and the Centre for International Sustainable Development Law 2014.

Mehling 2021

*Mehling, Michael A.*: National Climate Laws: A Comparative Survey (s. 168—190) julkaisussa Hildén ym.: Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:5. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2021.

Nachmany ym. 2015

*Nachmany, Michal – Fankhauser, Sam – Davidová, Jana – Kingsmill, Nick – Landesman, Tucker – Roppongi, Hitomi – Schleifer, Philip – Setzer, Joana – Sharman, Amelia – Singleton, Stolle, C. – Sundaresan, Jayaraj – Townshend, Terry*: The 2015 Global Climate Legislation Study A Review of Climate Change Legislation in 99 Countries Summary for Policy-makers. Grantham Research Institute, Lontoo 2015.

Pörtner ym. 2021

*Pörtner, H.O., Scholes, R.J., Agard, J., Archer, E., Arneth, A., Bai, X., Barnes, D., Burrows, M., Chan, L., Cheung, W.L., Diamond, S., Donatti, C., Duarte, C., Eisenhauer, N., Foden, W., Gasalla, M. A., Handa, C., Hickler, T., Hoegh-Guldberg, O., Ichii, K., Jacob, U., Insarov, G., Kiessling, W., Leadley, P., Leemans, R., Levin, L., Lim, M., Maharaj, S., Managi, S., Marquet, P. A., McElwee, P., Midgley, G., Oberdorff, T., Obura, D., Osman, E., Pandit, R., Pascual, U., Pires, A. P. F., Popp, A., Reyes-García, V., Sankaran, M., Settele, J., Shin, Y. J., Sintayehu, D. W., Smith, P., Steiner, N., Strassburg, B., Sukumar, R., Trisos, C., Val, A.L., Wu, J., Aldrian, E., Parmesan, C., Pichs-Madruga, R., Roberts, D.C., Rogers, A.D., Díaz, S., Fischer, M., Hashimoto, S., Lavorel, S., Wu, N., Ngo, H.T.* IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change; IPBES ja IPCC 2021. DOI:10.5281/zenodo.4782538.

Kontula – Raunio 2018

*Kontula, Tytti - Raunio, Anne* (toim.): Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja – Osa 1: Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristö 5/2018. Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö, Helsinki 2018. 388 s.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity 2020

Secretariat of the Convention on Biological Diversity: Global Biodiversity Outlook 5. Montreal 2020. Saatavilla: <https://www.cbd.int/gbo5>.

Similä ym. 2010

*Similä, Jukka – Raunio, Anne – Hildén, Mikael – Anttila, Susanna*: Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen Ympäristö 27/2010. Suomen ympäristökeskus, Helsinki 2010.

Utter 2008

*Utter, Robert*: Selvitys Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksesta ja alustava arvio vastaavan sääntelyn soveltuvuudesta Suomen oikeusjärjestelmään. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2008.

Vihervuori 2022

*Vihervuori, Pekka*: Uuden ilmastolain muutoksenhakusäätely: Oikeudellinen selvitys ympäristöministeriölle. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:10. Ympäristöministeriö, Helsinki 2022

Virallislähteet

### **Kansainväliset julistukset ja sopimusasiakirjat**

UNEP 2010

UNEP: 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. Asiakirja UNEP/BD/COP/DEC/X/2 (2010).

UNEP 2021

UNEP: Open Ended Working Group on the Post-2020 Global Biodiversity Framework: First draft of the Post-2020 Global Biodiversity Framework. Asiakirja CBD/WG2020/3/3.

### **Komission asiakirjat**

KOM (2011) 244 lopullinen

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Luonnonpääoma elämämme turvaajana: luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia vuoteen 2020.

Komissio (2015) 478 lopullinen

Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Väliarviointi luonnon monimuotoisuutta koskevasta EU:n strategiasta vuoteen 2020.

KOM(2020) 380 lopullinen

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle: Vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia, Luonto takaisin osaksi elämäämme.

### **Hallituksen esitykset**

HE 309/1993 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 55/1994 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä.

HE 79/1996 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

HE 1/1998 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 82/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi.

HE 27/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi.

HE 76/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

### **Lausunnot ja mietinnöt**

Maa- ja metsätalousministeriö 2014

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ilmastolaiksi, päivätty 11.3.2014. Asia-  
kirja 360/413/2014.

Oikeusministeriö 2014

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ilmastolaiksi, päivätty 11.3.2014. Asia-  
kirja OM/24/43/2014.

PeVL 16/2002 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 16/2002 vp – Hallituksen esitys laiksi Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta.

PeVM 25/1994 vp

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

UaVM 8/1994 vp

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 8 hallituksen esityksestä biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä.

YmVL 6/1994 vp

Ympäristövaliokunnan lausunto n:6 ulkoasiainvaliokunnalle.

YmVL 6/1994 vp (Luonnos)

Luonnos ympäristövaliokunnan lausunnosta n:6 ulkoasiainvaliokunnalle. Saatavilla eduskunnan kirjaston arkistossa.

### **Muut virallislähteet**

Biodiversiteettityöryhmä 1995

Biodiversiteettityöryhmä: Biodiversiteettityöryhmän mietintö – Tehtäväalueet ja toimialavastuu biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen kansallisessa toimeenpanossa. Työryhmän raportti 4/1995. Ympäristöministeriö, Helsinki 1995.

Pöytäkirja 9.6.1994, N:o 40/1994 vp.

Pöytäkirja eduskunnan ympäristövaliokunnan kokouksesta 9.6.1994, N:o 40/1994 vp. Saatavilla eduskunnan kirjaston arkistossa.

Valtioneuvosto 2012

Valtioneuvosto: Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön strategiasta vuosiksi 2012–2020, Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi. Saatavilla: <https://ym.fi/suomen-biodiversiteettipolitiikka>.

Ympäristöministeriö 1994

Ympäristöministeriö, Alueidenkäytön osasto: Luonnonsuojelulakityöryhmän mietintö. Ehdotus uudeksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi lainmuutoksiksi. Työryhmän raportti 3/1994. Ympäristöministeriö, Helsinki 1994.

#### Ympäristöministeriö 2012

Ympäristöministeriö: Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi. Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön toimintaohjelma 2013–2020. Saatavilla: <https://ym.fi/suomen-biodiversiteettipolitiikka>.

#### Ympäristöministeriö 2017

Ympäristöministeriö: Uhanalaisten lajien suojelun toimintaohjelma. Suomen ympäristö 2/2017. Ympäristöministeriö, Helsinki 2017.

#### Ympäristöministeriö 2020

Ympäristöministeriö: LS-uudistuksen tieteellisen tukiryhmän työn tulokset. LS-uudistuksen projektiryhmän kokous 21.10.2020. Saatavilla: <https://ym.fi/documents/1410903/33891761/LSL+tieteellisen+tukiryhm%C3%A4n+p%C3%A4%C3%A4viestit.pdf/0a64ec0d-c5eb-003c-5897-01a153616338/LSL+tieteellisen+tukiryhm%C3%A4n+p%C3%A4%C3%A4viestit.pdf?t=1604059444354>. Vierailtu 5.4.2022.

#### Ympäristöministeriö 2021a

Ympäristöministeriö: Luonnos LSL:n hallituksen esityksestä. Ympäristöministeriö 25.11.2021. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM012:00/2020>.

#### Ympäristöministeriö 2021b

Ympäristöministeriö: Hankesivu: Kansallinen biodiversiteettistrategia ja toimintaohjelma vuoteen 2030. [Verkkosivu]. Hankesivu YM039:00/2021. Saatavilla: <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM039:00/2021>. Vierailtu 10.3.2022.

#### Ympäristöministeriö 2022a

Ympäristöministeriö: Kunmingin luontokokous COP15. [Verkkosivu]. Saatavilla: <https://ym.fi/kunmingin-luontokokous-COP15>. Vierailtu 10.3.2022.

#### Ympäristöministeriö 2022b

Ympäristöministeriö: Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen jatkosta linjaus: uusi rakentamislaki sekä alueidenkäytön digitaalisuus eduskuntaan syksyllä. [Verkkosivu]. Saatavilla: <https://ym.fi/-/maankaytto-ja-rakennuslain-uudistuksen-jatkosta-linjaus-uusi-rakentamislaki-seka-alueidenkayton-digitaalisuus-eduskuntaan-syksylla>. Vierailtu 4.4.2022.

## **Norjan virallislähteet**

Norjan kuudes maaraaportti 2018

Norja: Sixth National Report for the Convention on Biological Diversity. The Clearing-House Mechanism of the Convention on Biological Diversity. Submitted on 20.12.2018, last updated 21.12.2018. Saatavilla: <https://chm.cbd.int/pdf/documents/nationalReport6/241229/4>.

Norwegian Ministry of Climate and Environment 2015

Norwegian Ministry of Climate and Environment: Nature for life, Norway's national biodiversity action plan. Meld. St. 14 (2015–2016) Report to the Storting (white paper). (English translation). Saatavilla: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-14-20152016/id2468099/>.

NOU 2004:28

Norges offentlige utredninger 2004:28. Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven). Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. april 2001. Avgitt til Miljøverndepartementet 7. desember 2004. Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning. Lobo Media AS, Oslo 2004.

Norwegian Biodiversity Information Centre: Results from the 2021 Red List for Species. The Norwegian Red List of Species 2021. [Verkkosivu]. 2021. Saatavilla: [https://www.biodiversity.no/Pages/135386/Results\\_from\\_the\\_2021\\_Red](https://www.biodiversity.no/Pages/135386/Results_from_the_2021_Red). Vierailtu 21.3.2022.

Ot.prp. nr. 52 (2008–2009)

Ot.prp. nr. 52 (2008–2009): Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Tilråding fra Miljøverndepartementet av 3. april 2009, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II). Saatavilla: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-52-2008-2009-/id552112/>.

## **Ranskan virallislähteet**

Assemblée nationale 2014a

Assemblée nationale, 14<sup>e</sup> législature: Projet de loi relatif à la biodiversité. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mars 2014. Saatavilla: <https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/projets/pl1847.pdf>.

Assemblée nationale 2014b

Assemblée nationale, 14<sup>e</sup> législature: Projet de loi relatif à la biodiversité, n° 1847. Etude d'impact 25 mars 2014. NOR: DEVL1400720L/Bleue-1. Saatavilla: <https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/projets/pl1847-ei.pdf>.



#### Assemblée nationale 2019

Assemblée nationale: La procédure législative. 2019. Saatavilla: [https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/la-procedure-legislative#node\\_3734](https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/la-procedure-legislative#node_3734).

#### Bassire – Tuffnell 2018

*Bassire, Nathalie – Tuffnell, Frédérique*: Rapport d'information déposé en application de l'article 145-7 alinéa 1 du règlement, par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la mise en application de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, n° 1096, déposé(e) le mercredi 20 juin 2018. Saatavilla: [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/mise\\_application\\_loi\\_biodiversite](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/mise_application_loi_biodiversite).

#### Blanc – Bougrain Dubourg 2013

*Blanc, Marc – Bougrain Dubourg, Allain*: Agir pour la biodiversité. Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par MM. Marc Blanc et Allain Bougrain Dubourg, rapporteurs au nom de la section de l'environnement. Journal Officiel de la République française, 2013-19, Lundi 23 septembre 2013. NOR : CESL1100019X. Saatavilla: [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2013/2013\\_19\\_agir\\_biodiversite.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2013/2013_19_agir_biodiversite.pdf).

#### Bougrain Dubourg – Férey 2020

*Bougrain Dubourg, Allain – Férey, Pascal*: Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Journal officiel de la république française, mercredi 23 septembre 2020. Saatavilla: [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020\\_20\\_biodiversite.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_20_biodiversite.pdf).

#### La conférence environnementale 2012

La conférence environnementale: Feuille de route pour la transition écologique. Septembre 2012. Päivätty 14—15.9.2012. Saatavilla: <https://www.ecologie.gouv.fr/conference-environnementale>.

#### Ministère de la Transition Écologique 2017

Ministère de la Transition Écologique: Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. [Verkkosivu]. Päivätty 28.8.2017. Vierailtu 15.3.2022. Saatavilla: <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-reconquete-biodiversite-nature-et-des-paysages>.

Ranskan kuudes maaraportti 2019

Ranska: Sixth National Report for the Convention on Biological Diversity. The Clearing-House Mechanism of the Convention on Biological Diversity. Submitted on 30.4.2019, last updated 20.1.2021. Saatavilla: <https://chm.cbd.int/database/record?documentID=245872>.

### **Japanin virallislähteet**

Japanin neljäs maaraportti 2009

Japani: Fourth National Report to the United Nations Convention on Biological Diversity. Päivätty 30.0.2009. Saatavilla: <https://www.cbd.int/reports/search/> tai <https://www.cbd.int/doc/world/jp/jp-nr-04-en.pdf>.

Japanin viides maaraportti 2014

Japani: Fifth National Report of Japan to the Convention on Biological Diversity. Päivätty 25.3.2014. Saatavilla: <https://www.cbd.int/reports/search/> tai <https://www.cbd.int/doc/world/jp/jp-nr-05-en.pdf>.

Japanin kuudes maaraportti 2018

Japani: Sixth National Report for the Convention on Biological Diversity. The Clearing-House Mechanism of the Convention on Biological Diversity. Published 20.12.2018. Saatavilla: <https://chm.cbd.int/database/record?documentID=241284>.

Japanin kansallinen biodiversiteettistrategia 2012—2020

The National Biodiversity Strategy of Japan 2012—2020 – Roadmap towards the Establishment of an Enriching Society in Harmony with Nature. 28th September, 2012. Saatavilla: <https://www.env.go.jp/press/files/en/528.pdf>.

## **Oikeuskäytäntö**

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 2022:38

### **Euroopan yhteisöjen tuomioistuin / Euroopan unionin tuomioistuin**

Asia C-399/14

EUTI 14.1.2016, C-399/14, Grine Lige Sachsen v Freistaat Sachsen, EU:C:2016:10.

Yhdistetyt asiat C-387/15 ja C-388/15

EUTI 21.7.2016, C-387/15 ja C-388/15, Orleans v Vlaams Gewest, EU:C:2016:583.

## Muut lähteet

Biodiversiteettisopimuksen mukainen Suomen tiedonvälitysjärjestelmä 2019

Biodiversiteettisopimuksen mukainen Suomen tiedonvälitysjärjestelmä: Toimintaohjelma – historia. [Verkkosivu]. Päivitetty 25.9.2019. Saatavilla <https://www.luonnontila.fi/toimintaohjelma/toimintaohjelma/historia>. Vierailtu 22.2.2022.

Biodiversity Indicators Partnership 2022

Biodiversity Indicators Partnership (BIP): Browse global indicators under the BIP. [Verkkosivu]. Saatavilla: <https://www.bipindicators.net/>. Vierailtu 5.4.2022.

CBD 2021

Convention on Biological Diversity: UN Biodiversity Conference’s High-Level Segment sees creation of Kunming Biodiversity Fund, Adoption of Kunming Declaration, Building Political Impetus for Adoption of Ambitious Post2020 Global Biodiversity Framework. Montreal/Kunming, 13 October 2021.

Cabrera ym. 2012

*Cabrera, Jorge – Perron-Welch, Frederic – Keenan, Alexandra – Wandel, Alexandra – O’Neill, Harry – Ruka, Plarent*: Survey of Future Just Biodiversity Laws & Policies. Centre for International Sustainable Development Law – World Future Council, 2012. Saatavilla: <https://www.worldfuturecouncil.org/survey-of-future-just-biodiversity-laws-policies/>. 30 s.

Glowka ym. 1994

*Glowka, Lyle – Burhenne-Guilmin, Françoise – Synge, Hugh – McNeely, Jeffrey A. – Gündling, Lothar*: A Guide to the Convention on Biological Diversity. IUCN, Gland and Cambridge 1994.

Grantham Research Institute ym. 2022

Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Sabin Center for Climate Change Law: Climate Change Laws of the World database. [Verkkosivu]. Päivitetty 5.1.2022. Saatavilla: <https://climate-laws.org/methodology-legislation>. Vierailtu 14.3.2022.

Helsingin Sanomat 2022

Helsingin Sanomat: HS:n haltuunsa saama EU-luonnos toisi valtavat vaikutukset: Jopa kolmas-osa Suomen pinta-alasta saatettava takaisin kohti luonnontilaa. Päivätty 23.2.2022. Saatavilla: <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000008630965.html>. Vierailtu 23.2.2022.

Hyysalo ym. 2022

*Hyysalo, Sampsa; Lähteenoja, Satu; Marttila, Tatu; Savolainen, Kaisa; Auvinen, Ari-Pekka; Jani Lukkarinen, Jani; Närhi, Juuli; Lehtomäki, Joonas; Lonkila, Kirsi-Marja; Niikkonen, Kristiina; Ojala, Olli; von Weissenberg, Marina*: Ekologinen siirtymä

luonnon monimuotoisuuspolitiikassa: Biodiversiteettiareenan 2021 tulokset. Toim. *Marttila, Tatu – Lukkarinen, Jani*. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:1. Ympäristöministeriö, Helsinki 2022.

IUCN 2018

IUCN: Strengthening Global Biodiversity Governance Post-2020: Lessons from the Climate Regime? Information paper. Version 1, November 2018. Saatavilla: <https://www.iucn.org/files/information-paper-global-biodiversity-governance-and-lessons-climate-regime>.

Stanford Encyclopedia of Philosophy 2021

Stanford Encyclopedia of Philosophy: Biodiversity. [Verkkosivu]. Päivätty: 4.2.2021. Saatavilla: <https://plato.stanford.edu/entries/biodiversity/>. Vierailtu: 4.4.2022.

Store Norske Leksikon 2019

Store Norske Leksikon: Naturvernloven. [Verkkosivu]. Päivätty: 6.7.2019. Saatavilla: <https://snl.no/naturvernloven>. Vierailtu: 6.4.2022.

Tieteen termipankki 2015

Tieteen termipankki: Oikeustiede:säästötyypit. [Verkkosivu]. Viimeksi muutettu: 29.6.2015. Saatavilla: <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:säästötyypit>. Vierailtu 24.3.2022.

Tieteen termipankki 2019

Tieteen termipankki: Oikeustiede:lainsäädäntötutkimus. [Verkkosivu]. Viimeksi muutettu: 18.9.2019. Saatavilla: <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:lainsäädäntötutkimus>. Vierailtu 19.4.2022.

Tieteen termipankki 2020

Tieteen termipankki: Oikeustiede:säästötyypit, laajempi kuvaus. [Verkkosivu]. Viimeksi muutettu: 17.1.2020. Saatavilla: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:s%C3%A4%C3%A4d%C3%B6styypit/laajempi\\_kuvaus](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:s%C3%A4%C3%A4d%C3%B6styypit/laajempi_kuvaus). Vierailtu 22.4.2022.

World Bank 2020

World Bank: World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation EFI Insight-Governance. Washington, DC, 2020.

## Lyhenteet

BD-laki	Biodiversiteettilaki (tutkielmassa esitetty ja arvioitu uusi kansallinen laki)
biodiversiteettisopimus	Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, SopS 78/1994
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
IPBES	Hallitustenvälinen luontopaneeli ( <i>Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services</i> )
IPCC	Hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli ( <i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i> )
Japanin BD-laki	Engl. <i>Basic Act on Biodiversity, Act No. 58 of June 6, 2008 (Seibutsu tayô-sei kihon-hô)</i> . Englanninkielisessä kirjallisuudessa käytetään myös termiä <i>Basic Law on Biodiversity</i> .
KMRL	Kestävän metsätalouden määrääikainen rahoituslaki (34/2015)
lintudirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY luonnonvaraisten lintujen suojelusta
LSL	Luonnonsuojelulaki (1096/1996)
luontodirektiivi	Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
Norjan BD-laki	<i>Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), Lov 2009:100.</i>
Pariisin sopimus	Pariisin ilmastopopimus, SopS 75—76/2016.
PeV	Perustuslakivaliokunta
PL	Perustuslaki (731/1999)
Ranskan BD-laki	<i>Loi n° 2016–1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages</i>
SEU	Sopimus Euroopan unionista (Lissabonin sopimuksella muutettu)

SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SopS	Sopimussarja
SOVAL	Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005)
SOVA-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista
VHJL	Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004)
VL	Vesilaki (587/2011)
YSL	Ympäristönsuojelulaki (527/2014)
YVAL	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (225/2017)
YVA-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista

# 1 Johdanto

## 1.1 Alkusanat

Tässä oikeustieteen maisterin tutkielmassa arvioidaan ilmastolain (609/2015) kaltaisen puitelainsäädännön hyödyntämistä luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi. Jäljempänä tällaista arvioitavaa puitelakia nimitetään biodiversiteetilaksi, lyhyesti BD-laiksi<sup>1</sup>.

Luonnon monimuotoisuus<sup>2</sup> on paitsi vuosimiljardien evoluution tulos, myös erilaisten elämän järjestelmien toiminnan elinehto. Ihmistoiminnan aiheuttama, hälyttävällä tahdilla etenevä luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen (luontokato) on yksi aikamme suurimpia maailmanlaajuisia ympäristöhaasteita, johon vastaamista edellyttävät niin ihmiskeskeiset arvot kuin luonnon itseisarvo<sup>3</sup>. Luontokato liittyy monin tavoin aikaamme määrittäviin ilmiöihin, ja sen pysäyttäminen on osa laajaa kestävyysmurrosta<sup>4</sup>.

Merkittävä kansainvälisoikeudellinen edistysaskel luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi otettiin vuonna 1992, kun Rio de Janeirossa solmittiin biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (biodiversiteettisopimus)<sup>5</sup>. Vaikka Suomessa on viime vuosikymmeninä uudistettu lainsäädäntöä ja laadittu erilaisia hallinnon strategioita ja toimenpideohjelmia, luontokatoa ei ole saatu pysäytettyä<sup>6</sup>. Nyt, lähes 30 vuotta kansainvälisen biodiversiteettisopimuksen solmimisen jälkeen, on perusteltua tarkastella oikeutemme rakenteita, jotta luontokadon pysäyttämisen haasteisiin voitaisiin uskottavasti vastata. Emme ole toivottoman edessä: inspiraatiota oikeuden uudistumisesta sekä oikeudellisen innovatiivisuuden ja kunnianhimon lisääntymisestä voidaan hakea viimeaikaisesta

---

<sup>1</sup> Vaihtoehtoisia nimityksiä tällaiselle uudelle laille ovat esimerkiksi luontolaki, laki luonnon monimuotoisuudesta tai monimuotoisuuslaki. Huolimatta siitä, että biodiversiteetilaki (BD-laki) on anglismin sisältämä, laajemmalle oikeusyleisölle mahdollisesti vaikeasti hahmotettava käsite, käytetään sitä tässä luettavuuden helpottamiseksi: ”BD-laki” käsitteenä erottuu hyvin selvästi nykyisestä lainsäädännöstä.

<sup>2</sup> Jäljempänä synonyymeinä luonnon monimuotoisuudelle käytetään termiä biodiversiteetti. Luonnon monimuotoisuudella tarkoitetaan lajien sisäistä, lajien välistä sekä ekosysteemien tasolla esiintyvää vaihtelevuutta (Kokko 2017a, s. 104). Luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen ilmiöön viitataan myös termeillä luontokato ja biodiversiteetin heikkeneminen.

<sup>3</sup> Biodiversiteetin turvaamisen eri arvoperusteista, ks. esim. Kokko 2003, s. 4–5; Dasgupta 2021, s. 49. Ihmiskeskeisillä arvoilla viitataan luonnon monimuotoisuuden arvoon ihmiselle esimerkiksi taloudellisen hyödyn; itseisarvollinen ajattelu puolestaan myöntää luonnolle arvon ihmisestä riippumatta.

<sup>4</sup> Similä 2021. Tarkemmin luontokadosta, ks. luku 2.

<sup>5</sup> SopS 78/1994.

<sup>6</sup> Viimeaikainen kuvaus Suomen luonnon monimuotoisuuden kehityksestä sekä tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksista, ks. Auvinen ym. 2020, s. 12–17. Tarkemmin, ks. luku 2.1.

globaalista ilmasto-oikeuden valtavirtaistumista tukevasta kehityksestä, esimerkiksi erilaisten ilmasto-oikeudellisten puitelakien yleistymisestä<sup>7</sup>.

Puitelaki on säädöstyyppejä, jolle ei ole yksiselitteistä vakiintunutta määritelmää ympäristöoikeudessa. Yleisesti puitelailla viitataan lakiin, joka sisältää tiettyä asiaa koskevat perussäännökset, mutta ei yksityiskohtaista sääntelyä. Tässä tutkielmassa puitelailla viitataan lähtökohtaisesti merkitykseen, joka käsitteelle on annettu ilmasto-oikeudessa. Ilmastolaki on julkisvaltaa velvoittava laki, joka ennen kaikkea luo puitteet kansalliselle ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmälle. Erilaisia ilmasto-oikeudellisia puitelakeja on säädetty ulkomailla verrattain runsaasti. Yhteistä niille on kansallisen, useita toimialoja kattavan ilmastopolitiikan tavoitteista, suunnittelusta ja hallinnosta säätäminen lain tasoisessa säädöksessä, jolla edistetään myös demokraattisia osallistumisoikeuksia.<sup>8</sup> Kuten jäljempänä käy ilmi, puitelainsäädäntöä esitettiin yhtenä vaihtoehtona myös luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi Suomessa jo lähes 30 vuotta sitten, mutta asiaa ei tietävästi ole oikeuskirjallisuudessa käsitelty. Aivan viime vuosina biodiversiteettiin liittyvä puitelainsäädäntö vaihtoehtona on kuitenkin noussut esiin eri yhteyksissä, ja tämä tutkielma tarjoaa merkittävästi uutta sisältöä tulevaan keskusteluun.

Tässä yhteydessä ilmaisen syvän kiitollisuuteni tutkielman ohjanneelle professori Kai Kokolle. Osoitan myös mitä lämpimimmät kiitokseni niille lukuisille niin ympäristöoikeuden kuin muidenkin alojen johtaville asiantuntijoille, jotka auliisti tarjosivat apuaan kääntyessäni heidän puoleensa tutkielman kirjoittamisen aikana. Parhaimmat kiitokseni esitän perheelleni ja Riikalle, joiden tukea pidän etuoikeuksistani suurimpana.

## 1.2 Tutkimustehtävä ja sen rajaukset

BD-laki edustaisi merkittävää muutosta ympäristöoikeuden säädösarkkitehtuurissa. Puitelaki voitaisiin toteuttaa monin eri tavoin, ja eri tapoihin liittyy erilaisia ja epävarmoja vaikutuksia. Tutkielmassa arvioidaan luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevan puitelainsäädännön tarpeellisuutta ja soveltuvuutta, toteutusvaihtoehtoja, vaikutuksia sekä rajapintoja voimassa olevaan oikeuteen.

---

<sup>7</sup> Hildén ym. 2021, s. 168—190.

<sup>8</sup> Tarkemmin puitelain käsitteestä, ks. luku 3.1.



Tutkielman päätutkimuskysymys on: voisiko BD-laki tukea luontokadon pysäyttämistä? Päätutkimuskysymykseen vastaamista tukevat ja tutkielmaa jäsentävät seuraavat tutkimuskysymykset:

1. Olisiko uusi BD-laki tarpeellinen ja soveltuva luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ottaen huomioon oikeuden nykytila, luonnon monimuotoisuuden kehitys sekä puitelaki säädöstyypinä?
2. Millaisia vaihtoehtoja BD-lain toteutukseen on olemassa? Onko puitelainsäädäntöä hyödynnetty ulkomailla luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi?
3. Millainen olisi BD-lain ja muun lainsäädännön suhde? Millaisia soveltamisalarajauksiin liittyviä ongelmia ja uudistustarpeita voi ilmetä?

Tutkimuskohteena BD-lailla on merkittävää ympäristöoikeustieteellistä uutuusarvoa, mutta samalla tutkimuskohteen täsmentymättömyyden ja moniulotteisuuden vuoksi tutkielmassa ei pyritä tekemään lopullisia johtopäätöksiä. Aiheen uutuusarvon johdosta tutkielmaa on rajattava merkittävästi.<sup>9</sup> Tutkielmassa tarkastelu rajautuu ensinnäkin nimenomaan puitelain arvioimiseen, vaikka puitelainsäädäntö on vain yksi vaihtoehdoista kehittää oikeutta luontokadon pysäyttämiseksi. Tutkielmassa arvioidaan ajatusta BD-laista sääntelykeinona ensisijaisesti sääntelyjärjestelmän tarkastelun tasolla<sup>10</sup>, eikä tutkielmassa tehdä yksityiskohtaisia tai ehdottomia johtopäätöksiä lain sisällöstä ja toteutustavasta. Tutkielmassa ei siten tehdä ehdotuksia BD-lain säännösten muotoilemiseksi. Tutkielmassa tukeudutaan osin ilmasto-oikeuteen ja ilmastolakiin vertailukohtana BD-laille, mutta on huomattava, että ilmastonmuutoksen ja luontokadon väliseen suhteeseen liittyvien johtopäätösten lopullisuus ei ole mahdollista ilman monitieteistä jatkotutkimusta.

Tutkielman rajauksia ovat myös keskittyminen ennen kaikkea kotimaiseen säädösympäristöön, vaikka myös eurooppalaisen ja kansainvälisen sääntelykehyksen kehitys on erittäin merkittävää aiheen kannalta. Kotimaisen lainsäädännön käsittelyn osalta painopiste

---

<sup>9</sup> Mainittakoon, että aiemmassa oikeusnotaarin tutkielmassani (2021) käsitelin ajatusta BD-laista erityisesti hallinnon valtiosäännön, ympäristöperusoikeuden sekä demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Tässä OTM-tutkielmassa näitä näkökulmia ei voi sivuuttaa, mutta niiden käsittely on tarkoituksellisen suppeaa, jotta vältetään tarpeettomalta päällekkäisyydeltä. Vuoden 2021 oikeusnotaarin tutkielmaani perustuvan artikkelin julkaisuprosessi Helsinki Law Review:ssä on tätä kirjoitettaessa meneillään.

<sup>10</sup> Ympäristöoikeudessa sääntelyjärjestelmällä (*regulation regime*) tarkoitetaan ”institutionaalisten rakenteiden, sääntöjen, käytänteiden ja sääntelyn taustaideoiden” muodostamaa kokonaisuutta (Kokko 2017a, s. 251).

on aiheen kannalta keskeisimmässä laintasoisessa oikeudessa<sup>11</sup>. Luonnon monimuotoisuuden eri tavoin liittyviä säädöksiä on lukuisia, eikä säädösympäristöä voida käsitellä tyhjentävästi. BD-lain ja muun lainsäädännön suhteen tarkastelussa rajaudutaan ennen kaikkea BD-lain ja luonnonsuojelulain (LSL 1096/1996) väliseen suhteeseen<sup>12</sup>. Katsaus ulkomaisiin sääntelyesimerkkeihin rajautuu muutamiin vertailukohtiin ulkomailla säädettyistä biodiversiteettilaeista.

### 1.3 Tutkimusmenetelmä, aineisto ja tutkielman rakenne

Tutkimusmenetelmän eli -metodin valintaan vaikuttavat ennen kaikkea työn tiedonintressi eli tutkimuskysymykset. Ympäristöoikeuden alalle tyypillisesti tässä tutkielmassa yhdistellään eri metodeja.<sup>13</sup> Tämän tutkielman tiedonintressi liittyy ennen kaikkea tietyn säädöstyypin (puitelainsäädännön) arvioimiseen biodiversiteettisääntelyn yhteydessä. Tutkielma edustaa lainsäädäntötutkimusta, joka tarjoaa kokoavan tutkimusnäkökulman lainsäädäntöön kokonaisuutena tai yksittäiseen säädöshankkeeseen<sup>14</sup>. Tutkielmaan sisältyy molempien lainsäädäntötutkimuksen ulottuvuuksien mukaista ainesta: aiempaan kirjallisuuteen ja tutkimukseen tukeutuva kuvaus nykyisestä biodiversiteettiä koskevasta lainsäädännöstä kokonaisuutena luo viitekehyksen<sup>15</sup>, jossa biodiversiteettiä koskevia puitelakia säädöstyypinä ja -hankkeena arvioidaan<sup>16</sup>. Lainsäädäntötutkimuksessa

---

<sup>11</sup> Tarkastelun ulkopuolelle rajautuvat *soft law* ja vaihtoehtoinen sääntely, mistä poikkeuksena tutkielmassa käsitellään erilaisia strategia- ja suunnitteluinstrumentteja, jotka eivät ole olleet lakisäätteisiä. Eräs esimerkki vaihtoehtoisesta sääntelystä luonnonsuojelun alalla on yksityinen metsäsertifiointi (Similä – Kokko 2009, s. 108–110). Luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamisesta osana yritysvastuuta vapaaehtoisen kompensoinnin kautta ja vastaavasta *soft law*'sta, ks. esim. Pappila 2019, s. 98–106.

<sup>12</sup> Tätä kirjoitettaessa on luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistus kesken ja jäljessä alkuperäisestä aikataulustaan. Hallituksen esitys uudeksi luonnonsuojelulainiksi (HE 76/2022 vp) julkaistiin aivan tutkielman kirjoitusprosessin loppupuolella. Tutkielmassa luonnonsuojelulainsäädännön arviointi perustuu voimassa olevaan lakiin, 25.11.2021 julkaistuu luonnokseen uudesta hallituksen esityksestä (Ympäristöministeriö 2021a) sekä 12.5.2022 julkaistuu hallituksen esitykseen (HE 76/2022 vp).

<sup>13</sup> Monimetodinen ja -tieteinen tutkimus on yleistynyt ympäristöoikeudessa erityisesti 2000-luvulla (Määttä 2016, s. 214–215). Ilmasto-oikeuden alalta on mahdollista paikallistaa julkaisuja, joiden tiedonintressit vaikuttavat olleen osin tätä tutkielmaa vastaavia. Ilmastolain toteutusmalleja arvioinnutta tutkimusta luonnehdittiin pääosin sääntelyteoreettiseksi (Kokko ym. 2012, s. 6). Ilmastolain liittymäpintoja muuhun lainsäädäntöön arvioineessa selvityksessä käytettyä metodia ei lausuttu nimenomaisesti julki; lainsäädäntökatsauksen lisäksi käytettiin myös haastatteluja (Ekroos ym. 2013a; vrt. myös Ekroos – Warsta 2012).

<sup>14</sup> Tieteen termipankki 2019; Tala 2004, s. 380, 393–394; Tala 2005, s. 4–5. Tutkielma arvioi biodiversiteettiä koskevaa sääntelyä kokonaisuutena, mutta keskittyy erityisesti BD-lain syntymistä edeltävään vaiheeseen (vrt. Tala 2004, s. 379–380). Lainsäädäntötutkimus on suhteessa esimerkiksi lainoppiin uusi tutkimussuuntaus (Oksanen 2003, s. 8). Suomeen se saapui Suomeen verrattain myöhään, ja sitä harjoitettiin pitkään niukasti (Oksanen 2008, s. 8, 435).

<sup>15</sup> Ks. Tala 2004, s. 381. Lainsäädännön nykytilan ymmärtämiseksi sekä BD-lain arvioimiseksi tutkielmaan sisältyy myös luonnonsuojelulainsäädännön historiallisen kehityksen kuvaus (luku 2.2). Tutkielmaan ei kuitenkaan sisälly lainsäädäntöä instituutiona tai säädösvalmistelua prosessina arvioivia elementtejä.

<sup>16</sup> Tala 2004, s. 387.

voidaan yhdistellä erilaisia menetelmiä<sup>17</sup> – niin myös tässä tutkielmassa, kuitenkin oikeustieteellisiin näkökulmiin rajautuen.

Tutkielmassa BD-lain tarpeellisuutta ja soveltuvuutta analysoivat osiot (luvut 2 ja 3) ovat pääosin arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksellisia<sup>18</sup>, tosin luvussa 3.3 puitelainsäädäntöä arvioidaan lyhyesti myös sääntelyteoreettisista näkökulmista. Ensimmäisen asteen oikeusvertailuksi luonnehdittava ulkomaisen oikeuden sääntelyesimerkkien analysointi (luku 4.1) palvelee sekä BD-lain toteutustapojen että mahdollisten vaikutusten arviointia<sup>19</sup>. Analyysi BD-lain eri toteutustavoista (luku 4.2) sekä suhteesta muuhun lainsäädäntöön (luku 5) kuuluvat edellä mainitun arviointi- ja ohjauskeinotutkimukseen alaan.

Ottaen huomioon yleiset lainsäädäntötutkimuksen teoreettiset ja empiiriset metodologiset haasteet<sup>20</sup> sekä sen, että kotimaista BD-lakia tai sitä koskevaa kirjallisuutta ei ennestään ole, ei tutkielman arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksellisissa osissa voida täsmällisesti määrittää BD-lain vaikutuksia, vaan luonnehdinta suhteessa erilaisiin arviointikriteereihin<sup>21</sup> on pääosin yleisluontoista. Tutkielman luokittelu lainsäädäntötutkimukseksi ei ole ainoa mahdollinen<sup>22</sup>. Erilaiset sääntelykeinoja tutkivat ympäristöoikeudelliset

---

<sup>17</sup> Tieteen termipankki 2019.

<sup>18</sup> Määttä 2016, s. 166: ympäristöoikeudellisessa arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksessa luodaan perusteita ohjauskeinoja koskeville valinnoille, käyttönotolle ja kehitykselle sekä vaikutusten arvioimiseksi. Nykyisin voitaisiin puhua myös sääntelytutkimuksesta, johon ei kuitenkaan tässä tutkielmassa ensisijaisesti viitata tutkielman kevyen lainopillisen painotuksen vuoksi (vrt. Kokko 2017b, s. 1057).

<sup>19</sup> Ensimmäisen asteen oikeusvertailua käytetään tyypillisesti esimerkiksi lainvalmistelun yhteydessä (Husa 2013, s. 172–173). Tutkielmassa ulkomaisiin sääntelyesimerkkeihin tutustuminen (*Auslandsrechtskunde*) toimii siis katalyyttinä kotimaisen oikeuden kehityskohtien pohtimiselle. Samalla, vaikkakin toissijaisena tavoitteena, monipuolinen katsaus ulkomaisiin biodiversiteetilakeihin tuottaa myös tiedollista lisäarvoa oikeusvertailun varsinaisessa merkityksessä (s. 41–43), ja havaituille eroille ja yhtäläisyyksille pyritään löytämään selittäviä tekijöitä (s. 185–220). Yksityiskohtaisesti oikeusvertailevan osion menetelmäkuvauksesta, ks. luku 4.1.1 alaviitteeseen.

<sup>20</sup> Lakiuudistusten vaikutusten arvioinnin haasteista ja ehdollisuuksista, ks. Tala 2001, s. 13–18, 149, 322–323, 353–356. Lakien vaikutukset riippuvat paitsi säädöksen tavoitteenasettelusta ja sisällöstä, myös sen implementaatiosta ja sääntelytahojen reagoinnista (s. 353; tarkemmin, s. 75–336). Kuitenkaan päätelmien yleisluontoisuus ei tee niistä tarpeettomia, kunhan analyysin haasteet tiedostetaan (s. 356).

<sup>21</sup> Määttä 2016, s. 166. Arviointikriteereistä tarkemmin, ks. luvut 3.3 ja 3.4.

<sup>22</sup> Tässä on valittu lainsäädäntötutkimus yläkäsitteeksi tutkimukselliselle näkökulmalle (vrt. Oksanen 2003, s. 463), mutta tutkielman voisi mieltää ensisijaisesti myös arviointi- ja ohjauskeinotutkimukselliseksi, jonka ominaispiirteisiin voidaan lukea tutkielman mukainen lainsäätäjän näkökulmasta tehty tarkastelun suuntautuminen ennen kaikkea tulevaisuuden sääntelyn kehitykseen osin eri oikeudellisia instrumentteja vertaillen (Määttä 2016, s. 166–167). Tutkielmassa korostuu myös oikeuden instrumentalistinen luonne (Määttä 2016, s. 169; Similä 2007, s. 410; Tala 2004, s. 378). Eri kirjoittajien mukaan lainsäädäntötutkimukseen voidaan lukea myös arviointitutkimus (Similä 2002, s. 179; Määttä 2016, s. 163–164), kuten tässä tutkielmassa on tehty. Toisaalta myös sääntelyteorian selvärajainen erottaminen muusta ympäristöoikeudellisesta tutkimuksesta voi olla haastavaa (Similä – Kokko 2009, s. 75–76).

tutkimussuuntaukset palvelevatkin osin samankaltaisia tiedonintressejä<sup>23</sup>, ja tiukka rajanveto menetelmien välillä on osin tarpeetonta. Tutkielman tavoitehakuisuus näkyy kysymyksenasettelussa, joka ensisijaisesti etsii keinoja kehittää biodiversiteetin turvaamista<sup>24</sup>.

Aineiston osalta tutkimuksen konkreettisen rajoituksen muodostaa kysymyksenasettelun uutuusarvosta seuraava abstraktisuus: kotimaista BD-lakia tai sitä koskevaa ehdotusta ei ole olemassa, eikä aihetta suoraan käsittelevää kirjallisuutta tai muuta aineistoa ole saatavilla. Tutkielmassa hyödynnetään laajasti aiheen käsittelyyn soveltuvaa kotimaista ja kansainvälistä oikeuskirjallisuutta sekä säädöksiä ja virallisaineistoa.

Tutkielman rakenne koostuu neljästä pääluvusta, jotka rakentuvat tutkimuskysymysten mukaisesti. Luvussa 2 arvioidaan BD-lain tarpeellisuutta luonnon monimuotoisuuden tilan, luontokadon ominaispiirteiden ja voimassa olevan oikeuden perusteella<sup>25</sup>. Luvussa 3 arvioidaan BD-lain soveltuvuutta sääntelykeinona niin yleisesti sääntelyteorian näkökulmasta kuin empirian perusteella. Valittujen ulkomaisten biodiversiteettioikeudellisten sääntelyesimerkkien ja ilmasto-oikeudellisten puitelakien perusteella luvussa 4 tunnustetaan ja arvioidaan BD-lain eri elementtejä ja toteutusvaihtoehtoja. Luvussa 5 tarkastellaan BD-lain suhdetta muuhun lainsäädäntöön yleisellä tasolla sekä LSL:a esimerkkinä käytäen. Kokoavat johtopäätökset esitetään lyhyesti luvussa 6.

## 2 Miksi BD-lakia olisi tarpeen harkita?

### 2.1 Biodiversiteetin tila ja luontokadon pysäyttämisen ongelmat

Huolimatta aiemmista tavoitteista ja pyrkimyksistä, luontokadon pysäyttämisen on epäonnistuttu maailmanlaajuisesti, Euroopan unionin (EU:n) tasolla sekä kansallisella tasolla

---

<sup>23</sup> Sääntelykeinoja (ohjauskeinoja) tutkivat esimerkiksi mainitut lainsäädäntötutkimus, sääntelyteoria sekä *Määttän* arviointi- ja ohjauskeinotutkimukseksi kutsuma tutkimussuuntaus, joista viimeinen heijastelee läheisyyttä yhteiskuntatieteelliseen ympäristötutkimukseen (*Määttä* 2016, s. 161—162). *Määttä* luonnehtii arviointi- ja ohjauskeinotutkimusta vähemmän teoreettiseksi ja väljemmäksi verrattuna sääntelyteoreettiseen tutkimukseen (s. 162—164).

<sup>24</sup> Biodiversiteetin turvaamisen eli heikentymisen estämisen käsitteestä, ks. luku 2.2 sekä Kokko 2003, s. 44—49. Mainitun kaltainen tavoitehakuisuus on tyypillistä ympäristöoikeudessa (Similä 2007, s. 410). Positio on silti tärkeä tiedostaa. Kysymyksenasettelussa on tiettyjä kriittisen ympäristöoikeuden piirteitä (*Määttä* 2016, s. 180—186), vaikkakin kriittinen ympäristöoikeus ei pyri muokkaamaan lainsäädäntöä vaan muuttamaan voimassa olevan oikeuden tulkintaa (ks. s. 142, 181). Lainsäädännön kehittäminen katsotaan kuuluvan ohjauskeinotutkimuksen piiriin, mutta samalla ohjauskeinotutkimus voi sopia yhteen kriittisen lainopin kanssa (s. 183). Kriittisestä laintulkinnasta, vrt. myös Kokko 2003, s. 6—8.

<sup>25</sup> Kattavaa ja syvällistä lainsäädäntökatsausta ei ole tässä yhteydessä mahdollista tehdä, vaan katsaus kansainvälisen, unionin ja kotimaisen oikeuden kokonaisuuden nykytilaan ja kehitykseen pyrkii ensisijaisesti tunnistamaan sääntely-ympäristön keskeiset elementit, jotka on otettava huomioon BD-lakia arvioitaessa.

jo useaan otteeseen<sup>26</sup>. Luontokato on monimutkainen ongelma ratkaistavaksi: se ilmenee eri tavoin riippuen ilmiön ajallisesta ja alueellisesta rajauksesta sekä luonnontieteellisen tarkastelun tasosta, ja sillä on lukuisia suoria ja epäsuoria syitä<sup>27</sup>. Luontokadon pysäyttäminen on kuitenkin olennaisen tärkeää: luonnon monimuotoisuus on planeettamme elämä, josta myös ihmiselämä on riippuvainen<sup>28</sup>.

Maailmanlaajuisesti luonnon monimuotoisuus vähenee nopeammin kuin koskaan aiemmin historiassa<sup>29</sup>. Antroposeenin aikana ihmiskunta on planeettaa muokkaava voima<sup>30</sup>, ja tilannetta verrataan esihistoriallisiin massasukupuuttoihin<sup>31</sup>. Maailmanlaajuista luonnon tilaa havainnollistavat lukemattomat hämmästyttävät esimerkit: sukupuuton arvioidaan uhkaavan jopa 25 % maailman eläin- ja kasvilajeista<sup>32</sup>, ihmistoiminta on merkittävästi muokannut 75 % globaalista maapinta-alasta, yli 85 % kosteikoista on kadonnut, puolet koralliriutoista on menetetty vuoden 1870-luvun jälkeen. Nykyisen tahdin, jolla eliöitä kuolee sukupuuttoon, arvioidaan olevan kymmenistä satoihin kertoihin nopeampi kuin keskimäärin edeltävän kymmenen miljoonan vuoden aikana – merkittävä osa luontokatoon liittyvistä kehityskuluista on yhä kiihtyvässä vaiheessa.<sup>33</sup>

Kotimaamme luonnon monimuotoisuuden tilan arvioinnissa voidaan tukeutua viimeaikaiseen koosteeseen, jonka perusteella biodiversiteetti heikkenee, osin kiihtyvää tahtia<sup>34</sup>. Uhanalaisuutta arvioidaan tyypillisesti erikseen eliöläjien ja elinympäristöjen suhteen<sup>35</sup>.

---

<sup>26</sup> Merkittäviä tavoitteita on aiemmin kiinnitetty esimerkiksi vuosiin 2010 ja 2020. Globaalista tasosta, ks. esim. Secretariat of the Convention on Biological Diversity 2020, s. 132; IPBES 2019, s. 10–19. Euroopan unionin tasosta, ks. esim. Komissio (2015) 478 lopullinen, s. 20. Kansallisesta tasosta, ks. esim. Auvinen ym. 2020, s. 14–16.

<sup>27</sup> Bowman ym. 2010, s. 587; IPBES 2019, s. 12; Secretariat of the Convention on Biological Diversity 2020, s. 133, 141; Ortiz 2011. Tarkemmin luontokadon syistä jäljempänä tässä luvussa.

<sup>28</sup> Esimerkkejä riippuvuudestamme, ks. esim. Bowman ym. 2010, s. 588–589. Luonnon monimuotoisuudesta 4,5 miljardin vuoden evoluution tuloksena, ks. esim. Swanson 1994, s. 1–6. Luonnon itseisarvosta ja antroposentrisistä arvoista (biodiversiteetti) oikeudessa, ks. esim. Kokko 2003, s. 28–34. Luonnon hyödyllisyydestä ekosysteemipalvelukäsitteen kautta, ks. esim. Hiedanpää ym. 2010. Luonnon merkityksestä taloudelle ja luontokadon torjunnasta taloustieteen näkökulmasta, ks. Dasgupta 2021.

<sup>29</sup> IPBES 2019, s. 10.

<sup>30</sup> Hirvonen 2019, s. 216; IPBES 2019, s. 24.

<sup>31</sup> Auvinen ym. 2020, s. 78; Strona 2022, s. 21.

<sup>32</sup> Arvio käsittää lajit, joista luotettava arvio kyetään muodostamaan (IPBES 2019, s. 24–25).

<sup>33</sup> IPBES 2019, s. 11–12. Bowman ym. viittaavat arvioon jopa tuhansia kertoja luonnollista nopeammasta sukupuuttotahdistä, ks. Bowman ym. 2010, s. 588.

<sup>34</sup> Auvinen ym. 2020, s. 78.

<sup>35</sup> Elinympäristöön viitataan myös termeillä luontotyyppi, habitaatti, biotooppi tai ekosysteemi (HE 76/2022 vp, s. 17). Luontotyyppi voidaan määritellä rajattavissa olevaksi maa- tai vesialueeksi, joilla vallitsevat samankaltaiset ympäristötekijät ja eliöstö, ja jotka eroavat näiden ominaisuuksien perusteella muista luontotyypeistä (Kontula – Raunio 2018, s. 347).

Kehityksen luotettava, tarkka arviointi pitkällä aikavälillä on vaikeaa tiedollisten puutteiden vuoksi: metodologia ja tietopohja ovat kehittyneet viime vuosiin saakka, ja esimerkiksi vuosina 2010—2018/2019 koostetutkaan tulokset eivät ole suoraan vertailtavia, aiemmista arvioinneista puhumattakaan<sup>36</sup>. Suomen *lajien* uhanalaisuutta on arvioitu viimeksi vuonna 2019, jolloin Suomessa esiintyvistä noin 48 000 lajista arvioitiin yli 22 000 kappaletta, joista uhanalaisia oli noin 12 %.<sup>37</sup> Tiedossa olevien uhanalaisten lajien osuuden arvioiduista lajeista on arvioitu kasvaneen selvästi vuosina 2010—2019. Vuoden 2019 arviossa Suomesta hävinneiden lajien lukumäärä on lähes kolminkertaistunut vuoden 2010 arvioon verrattuna. Kehitys on osin erilaista eri lajiryhmissä: esimerkiksi lintujen ja jäkälien tilanteen arvioitiin heikentyneen eniten, kun taas nisäkkäiden tilanteen arvioitiin parantuneen.<sup>38</sup> *Elinympäristöjen* suhteen Suomessa arvioiduista yhteensä 388 luontotyyppistä lähes puolet on arvioitu uhanalaisiksi, ja Etelä-Suomessa luontotyyppien uhanalaisuus on selvästi yleisempää kuin Pohjois-Suomessa. Koko maassa 52 % luontotyypeistä arvioitiin laadultaan heikkeneviksi ja viisi prosenttia paraneviksi.<sup>39</sup>

Kokoavana toteamuksena Suomen luonnon tilasta ja kehityskulusta viitattakoon seuraavaan johtopäätökseen: huolimatta yksittäisten lajiryhmien tai elinympäristöjen heikkene-  
misen hidastumisesta tai jopa pysähtymisestä, ”[k]aiken kaikkiaan monimuotoisuuden ke-  
hityssuuntaa ei ole saatu miltään osin käännettyä”<sup>40</sup>. Etenevän ilmastonmuutoksen vaiku-  
tusten arvioidaan lisäävän biodiversiteetin voimallisia muutoksia<sup>41</sup>.

Mitä yhteiskunnallisia ja oikeudellisia ilmiöitä on edellä kuvatun luontokadon taustalla? Luontokatoa aiheutuu erilaisista ihmisen toiminnoista, ja monimuotoisuuden häviämisen syyt vaihtelevat esimerkiksi alueittain ja eliöryhmittäin. Biodiversiteetti vähenee, kun luonnolliset elinympäristöt häviävät, pirstoutuvat ja heikkenevät laadultaan, vieraslajit valtaavat alaa, ilmasto muuttuu ja ekosysteemien toiminta heikkenee<sup>42</sup>. Nämä

---

<sup>36</sup> Metodologiasta lajien osalta, ks. Hyvärinen ym. 2019, s. 107; vastaavasti luontotyyppien osalta, ks. Kontula – Raunio 2018, s. 351.

<sup>37</sup> Hyvärinen ym. 2019, s. 11, 25.

<sup>38</sup> Auvinen ym. 2020, s. 72. Muutokset voivat johtua monista syistä, kuten tietopohjan täydentymisestä.

<sup>39</sup> Kontula – Raunio 2018, s. 349. Ks. tarkemmin uhanalaisuusarvioinnin tulokset, s. 349—352. Luontotyyppien uhanalaisuus on epätasaisesti jakautunutta luontotyyppiryhmittäin: esimerkiksi kaikki 42 perinnebiotooppia ovat uhanalaisia, valtaosa (40 kpl) äärimmäisen uhanalaisia (s. 349—350).

<sup>40</sup> Auvinen ym. 2020, s. 78. Pisteliäänä poikkeuksena tutkijat mainitsevat alkuperäisten kotieläinrotujen ja viljelykasvien geneettisen monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämisen.

<sup>41</sup> Auvinen ym. 2020, s. 78. Suomen luonnon monimuotoisuuden tilasta koosteena, ks. myös Auvinen ym. 2020, s. 69—74; HE 76/2022 vp, s. 14—23.

<sup>42</sup> Auvinen ym. 2020, s. 56—57.

biodiversiteetin *vähentämisen syyt* voivat johtaa myös vaikeasti ennakoitaviin yhteisvaikutuksiin ja seurauksiin<sup>43</sup>. Tyypillisesti näille vähentämisen syyille tunnustetaan viisi pääasiallista, *suoraa syytä (direct drivers)*, jotka ovat maan- tai vesistöjen käytön muutokset, luonnonvarojen käyttö, ilmastonmuutos, saastuminen sekä haitalliset vieraslajit. Merkittävimpänä syynä globaaliin luontokatoon pidetään muutoksia maan- ja vesistöjen käytössä.<sup>44</sup> Suomessa *lajien* uhanalaistumisen merkittävimiksi syiksi on arvioitu metsien talouskäytöstä johtuvat metsäelinympäristöjen muutokset sekä erilaisten avointen alueiden sulkeutuminen<sup>45</sup>. *Luontotyyppien* uhanalaistumisen merkittäviminä syinä puolestaan pidetään metsätalouteen liittyviä toimia, pellonraivausta, rakentamista sekä vesien rehevöitymistä. Tulevaisuudessa ilmastonmuutoksen ja vieraslajien luontotyypeille aiheuttamien uhkien on arvioitu kasvavan.<sup>46</sup>

Nämä suorat ajurit eivät ole ihmiskunnan toiminnan itsetarkoituksellisia päämääriä, vaan ne aiheutuvat niin sanotuista *epäsuorista syistä* tai *muutostekijöistä (indirect drivers)*, joihin kuuluvat yhteiskuntien demografiset ja kulttuuriset tekijät, talouden ja teknologian kehitys, instituutiot ja hallinto sekä erilaiset konfliktit.<sup>47</sup> Epäsuoria syitä nimitetään myös luontokadon juurisyiksi, joihin nykyisen kansainvälisen monimuotoisuuspolitiikan sanotaan pyrkivän erityisesti puuttumaan<sup>48</sup>. Epäsuoriin syihin ovat siis luettavissa monet olennaiset taustatekijät, kuten kulttuurimme arvot, oikeuden antroposentrisyys<sup>49</sup>, luontosuhteemme<sup>50</sup> sekä epistemologiset ja ontologiset lähtökohdat<sup>51</sup>, joiden läpi tarkastelemme

---

<sup>43</sup> Auvinen ym. 2020, s. 57, 60.

<sup>44</sup> Suorien ajurien suhteellisesta vaikutuksesta luontokatoon, ks. esim. IPBES 2019, s. 12, 25. Meriekosysteemeissä merkittävimpänä syynä pidetään luonnonvarojen liikakäyttöä. Vieraslajeista biodiversiteetin vähentämisen syynä (Auvinen ym. 2020, s. 57), vrt. yhtenä viidestä suorasta ajurista (IPBES 2019, s. 25, 40).

<sup>45</sup> Hyvärinen ym. 2019, s. 32–33. Lajien uhanalaistumisen kokonaisuutta voidaan kuvata myös esimerkiksi uhanalaisuusindeksillä (Hyvärinen ym. 2019, s. 114). Uhanalaisuusindeksiin perustuvan arvioinnin perusteella kokonaisuutena Suomen lajiston häviäminen on kiihtynyt (s. 115). Uhanalaisuusindekseillä voidaan kuvata kehitystä eliöryhmittäin tai elinympäristöittäin. Lajiryhmien välillä on merkittäviä eroja: lintujen tilanne on heikentynyt merkittävästi, nisäkkäiden puolestaan parantunut hieman vuosina 2010–2019. Elinympäristöistä tunturipaljakoiden, soiden ja vesien lajiston tilanne on heikentynyt eniten vuosina 2010–2019. (Hyvärinen ym. 2019, s. 115–117).

<sup>46</sup> Luontotyyppien uhanalaistumisen syistä Suomessa tiiviisti, ks. Kontula – Raunio 2018, s. 351.

<sup>47</sup> Secretariat of the Convention on Biological Diversity 2020, s. 11; IPBES 2019, s. 12, 25; Auvinen ym. 2020, s. 57. Kotimainen viimeaikainen esitys luontokadon juurisyistä, ks. Hyysalo ym. 2022, s. 16.

<sup>48</sup> Hyysalo ym. 2022, s. 7, 16–17; läpäisyperiaatteen merkityksestä, ks. Ekroos ym. 2014, s. 492–493.

<sup>49</sup> Hirvonen 2019, s. 217; antroposentrisyyden historiasta tarkemmin, ks. Burdon 2020, s. 37–39.

<sup>50</sup> Ks. esim. Hughes 2008, s. 352–358; Aaltola 2013, s. 12–16.

<sup>51</sup> Ks. esim. Reydon 2019, s. 172–189; Di Marco 2019, s. 320–322.

ympäristöömme ja muodostamme maailmankuvamme<sup>52</sup>. Kun puhutaan luontokadon torjunnan valtavirtaistamisesta ja laaja-alaisesti, on kyse luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta laajasti yhteiskunnan toiminnassa, osin nimenomaan juurisyihin puuttuen – ei vain uhanalaistuneiden luontotyyppien tai lajien suojelemisesta. Ajatus luontokadon eri syihin (ei ainoastaan seurauksiin) keskittymisestä on myös BD-lain taustalla. Toisaalta siinä missä luontokatoa aiheuttavat tietyt ajurit, toiset myönteiset muutostekijät tukevat tai tukisivat monimuotoisuuden säilymistä tai elpymistä<sup>53</sup>.

Viime vuosikymmeninä luonnon monimuotoisuuden suojaamiseksi on kansainvälisesti asetettu erilaisia tavoitteita, joista suurinta osaa ei ole kuitenkaan saavutettu. Luontokadon pysäyttämisen arvioidaan edellyttävän pikaisia ja yhtenäisiä, aidosti yhteiskuntaa uudistavia muutoksia (*transformative change*), jotka puuttuisivat luontokadon juurisyihin<sup>54</sup>. Hallitustenvälinen luontopaneeli (*The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, IPBES) tunnistaa tällaisen muutoksen lähteiksi muun muassa ympäristöoikeuden vahvistamisen sekä erityisesti kokonaisvaltaisemman päätöksentekojärjestelmän nykyisen toimialoittain siiloutuneen tarkastelutavan tilalle.<sup>55</sup>

Luontokato on siis reaali maailmassa yhteiskunnan toiminnot läpileikkaava ilmiö. Kuten *Auvinen ym.* osuvasti toteavat: "Koska lähestulkoon kaikki taloudellinen toiminta perustuu luontoon ja vaikuttaa siihen, ei nykyistä tilannetta voida korjata ilman laajamittaista toimintatapojen muutosta."<sup>56</sup> Kuten jäljempänä käy ilmi, vaikuttaa siltä, ettei vastaavaa kehystä ole vielä täysimääräisesti luotu oikeuden maailmaan. Oikeuden roolia luontokatoa merkittävästi laajemmassa yhteiskunnan kestävyysmurroksessa voi hahmottaa monella tapaa.<sup>57</sup> Sinänsä ei ole yllättävää, että oikeusjärjestelmä ei ole tähän mennessä kyennyt tarjoamaan valmiita vastauksia nykyajan kestävyysongelmiin: oikeuden pintatason

---

<sup>52</sup> Esimerkki raamatullisessa mittakaavassa, 1. Moos. 1:26 (1992): "Jumala sanoi: »Tehkäämme ihminen, tehkäämme hänet kuvaksemme, kaltaiseksemme, ja hallitkoon hän meren kaloja, taivaan lintuja, karja-eläimiä, maata ja kaikkia pikkueläimiä, joita maan päällä liikkuu»".

<sup>53</sup> Ks. esim. Auvinen ym. 2020, s. 59–60. Biodiversiteettiä tukevia taustavoimia ovat muun muassa tietoon perustuva päätöksenteko, yhteiskunnallinen vakaus ja kestävät perinteet. Konkreettiset toimet, kuten elinympäristöjen suojeleminen ja ennallistaminen sekä ekologisesti kestävä maan ja vesien käyttö, voidaan jaotella neljään luokkaan: tietoisuus, osallisuus, rakenteellinen muutos, talouskasvun irtikytkentä.

<sup>54</sup> IPBES 2019, s. 15–16.

<sup>55</sup> IPBES 2019, s. 17.

<sup>56</sup> Auvinen ym. 2020, s. 306

<sup>57</sup> Similä 2021, s. 6–7, 15–20.



muutokset näkyvät hitaasti oikeuskulttuurin syvärakenteessa<sup>58</sup>, ja oikeuskulttuurimme periytyy merkittävältä osin ajalta ennen nykyisiä ympäristöongelmia. Uudenlaiset oikeudelliset lähestymistavat, kuten BD-laki, voisivat tarjota kansallisella tasolla tarpeellisen, uuden lähestymistavan luontokadon pysäyttämiseen. Jäljempänä tehtävän BD-lain tarpeellisuuden ja soveltuvuuden arvioimiseksi tunnistetaan seuraavassa osiossa biodiversiteetin kannalta tärkeimmät kansainväliset, EU-oikeudelliset ja kansalliset säädökset ja instrumentit. Samassa yhteydessä esitettävä lyhyt luonnonsuojelu-oikeuden ja LSL:n historiallisen taustan käsittely tukee arviointia BD-lain tarpeellisuudesta sekä LSL:n ja BD-lain suhteesta (luku 5).

## 2.2 Biodiversiteettiä koskevan säädösympäristön tärkeimmät elementit ja historiallista taustaa

Luonnonsuojelun merkitys osana ympäristöoikeutta on muuttunut ajan saatossa<sup>59</sup>, ja luonnonsuojelu edeltää luonnon monimuotoisuuden käsitteellistämistä, joka vakiintui vasta 1980-luvulla<sup>60</sup>. Kansainvälisesti luonnonsuojeluaatteen voi katsoa juontavan juurensa 1800-luvun loppupuolelle, jolloin luonnon taloudellisen hyväksikäytön voimistuksessa nopeasti ryhdyttiin suojelemaan eläimistöltään rikkaita alueita. Luonnonsuojelu ymmärrettiin pitkään ennen kaikkea ihmissilmään kauniiden maisemien ja ympäristöjen suojeluna ihmisten nauttimista varten.<sup>61</sup> Luonnonsuojelu keskittyi 1900-luvulla tiettyjen

---

<sup>58</sup> Yksi tapa hahmottaa oikeutta on Kaarlo Tuorin esittelemä kolmiportainen Oikeuden tasot -malli, jossa pintatasoa uudet säädökset ja ratkaisut muuttavat jatkuvasti. Muutokset oikeuskulttuurin tasolla ovat puolestaan hitaampia ja oikeuden syvärakenteessa muutosprosessit ovat pitkäkestoisimpia (Tuori 2000, s. 165–167, yksityiskohtaisesti, s. 163–216).

<sup>59</sup> Yleisesti ottaen varhaisimpia esimerkkejä ympäristöoikeudesta paikannetaan muinaishistoriaan. Esimerkiksi Babyloniassa oli metsänsuojelusäädöksiä 1900-l. eKr. ja Egyptissä säädös koskien luonnonsuojelua 1370-l. eKr. (Bowman ym. 2010, s. 3). Luontoa ei juuri suojattu ihmistoiminnalta muinaisessa Roomassa taikka vielä keskiajallakaan (García-Ureta 2019, s. 461–462). Myöhäiskeskiaikaa pidetään ”ympäristösääntelyn alkamisajankohtana” myös Suomessa (Hollo 2004, s. 7). Vanhin osa ympäristöoikeutta, naapuruussuhdeoikeus, havainnollistaa oikeudenalan alkuperäisiä juuria ihmisten välisen toiminnan normistona (Ekroos ym. 2013b, jakso I.1 Oikeudenalan syntyminen). Ihmiskeskinen lähestymistapa on ollut alun perin luonnonsuojelu-oikeudenkin lähtökohta. Modernissa biodiversiteetin turvaamissuhteessa konkretisoituu varsinaisista oikeussuhteista erillinen ja erilainen suhde (Kokko 2003, s. 76–83).

<sup>60</sup> Stanford Encyclopedia of Philosophy 2021; Garson ym. 2016, s. 1. Biologisen monimuotoisuuden (*biological diversity*) ja biodiversiteetin käsitteet syntyivät 1980-luvun puolivälissä. Aiemmin 1970-luvulla biotista monimuotoisuutta (*biotic diversity*) koskenut tutkimus oli alkanut tunnistamaan luonnon kokonaisjärjestelmien tärkeyttä (esim. Myers 1976); tätä aiempi luonnonsuojelutyö rajoittui pääosin yksittäisiin ihmiselle tärkeisiin lajeihin (Stanford Encyclopedia of Philosophy 2021). Kulttuurimme on saanut merkittävä perinnön ajalta, jolloin ihmiskunta ei teknologisesti kyennyt vahingoittamaan luontoa nykyisellä tavalla.

<sup>61</sup> Bowman ym. 2010, s. 3; Kuusiniemi 1996, s. 1010; Kokko 2003, s. 28; Hollo 2004, s. 8–11. Tuolloin ensisijainen tavoite saattoi olla esimerkiksi kansallispuistojen perustaminen luonnon tutkimuksen ja kansalaistiedon edistämiseksi (Hollo 1998, s. 141).

lajien ja alueiden suojeluun<sup>62</sup>. Vasta 1900-luvun jälkipuolella, luonnon köyhtymisen käytössä ilmeiseksi ja ymmärryksen biodiversiteetin merkityksestä kasvaessa, luonnon monimuotoisuuden suojaaminen alkoi saada kasvavaa jalansijaa ja on sittemmin nousnut luonnonsuojeluoikeuden keskiöön. Luonnon monimuotoisuuden käsite kertookin erosta perinteiseen luonnonsuojeluoikeuteen: ihmistoiminnan uhka luonnolle voi ilmetä itse suojelukohteessa, mutta myös sen vuorovaikutussuhteissa muuhun ympäristöön<sup>63</sup>. Hollon mukaan valtiot kuitenkin katsoivat vielä 1980-luvulla, ettei niillä ollut varaa yksipuolisesti luopua luonnonvarojensa käytöstä<sup>64</sup>, mikä pitänee osin yhä paikkansa. Vuoden 1972 Tukholman konferenssi oli eräänlainen lähtölaukaus kansainväliselle ympäristöpolitiikalle, joka johti vuoden 1992 Rio de Janeiron konferenssissa useisiin ympäristöoikeudellisiin sopimuksiin, mukaan lukien biodiversiteettisopimukseen.<sup>65</sup>

*Kansainvälisessä oikeudessa* keskeinen instituutio luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi on mainittu biodiversiteettisopimus<sup>66</sup>, joka Suomessa saatettiin voimaan vuoden 1994 lokakuussa<sup>67</sup>. Biodiversiteettisopimuksen 1 artiklan mukaiset kolme tavoitetta (biodiversiteetin suojelu, sen osien kestävä käyttö sekä geenivaroista saatujen hyötyjen oikeudenmukainen ja tasapuolinen jako) heijastavat niiden intressien kompromissia, joita sopimuksen neuvotteluun liittyi<sup>68</sup>. Biodiversiteettisopimuksessa korostuvat erityisesti luonnonsuojelu ja kestävä käytön periaate<sup>69</sup>. Biodiversiteetin turvaaminen eli heikentymisen estäminen ei kuitenkaan pelkisty biodiversiteettisopimuksen kolmeen tavoitteeseen, vaan liittyy myös esimerkiksi ympäristön pilaantumiseen estämiseen ja ilmansuojeluun<sup>70</sup> sekä enenevässä määrin ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen. Biodiversiteettisopimus on puitesopimus, jonka laveat säännökset saavat tosiasiallisesti sisältönsä erikseen neuvoteltavien pöytäkirjojen myötä<sup>71</sup>. Tähän mennessä biodiversiteettisopimuksen puitteissa on neuvoteltu kaksi pöytäkirjaa, joiden ei kuitenkaan voi katsoa

---

<sup>62</sup> García-Ureta 2019, s. 462. Hollon mukaan perinteisessä luonnonsuojelussa suojelu kohdistui suojeltavan lajin elinympäristöön alueen monipuolisuuden tai luonnontilaisuuden vaalimiseksi, ja vasta myöhemmin yksittäisen lajin rajatimmat elinympäristöt, kuten ”tikkametsä”, saivat itsenäisen aseman (Hollo 2004, s. 7–8; Hollo 2009, s. 60). Luonnonsuojelun historiallisista polkuriippuvuuksista, ks. esim. Adams 2010.

<sup>63</sup> Hollo 2009, s. 240–241; Strona 2022, s. 37–38.

<sup>64</sup> Hollo 2004, s. 10–11.

<sup>65</sup> Hollo 1997, s. 112–116; HE 79/1996 vp, s. 6–7.

<sup>66</sup> SopS 78/1994. Ks. esim. Kokko 2003, s. 38–39; Lim 2019.

<sup>67</sup> SopS 78/1994.

<sup>68</sup> Lim 2019, s. 87–88; Glowka ym. 1994, s. 2–3.

<sup>69</sup> Kokko 2003, s. 35 alaviitteineen.

<sup>70</sup> Kokko 2003, s. 44–49.

<sup>71</sup> Lim 2019, s. 90; ks. biodiversiteettisopimuksen 28 artikla.

koskevan biodiversiteetin suojelun tai kestävä käytön ydinalueita<sup>72</sup>. Tämän tutkielman aiheen kannalta merkityksellisenä mainittakoon biodiversiteettisopimuksen 10(a) artikla, joka edellyttää sopimuspuolten ottavan biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön huomioon kansallisessa päätöksenteossaan sekä 6 artikla, jossa säädetään sopimuspuolten velvollisuudesta erityisolosuhteidensa ja valmiuksiensa mukaisesti laatia kansallisia strategioita, suunnitelmia ja ohjelmia (6(a) artikla) sekä velvollisuudesta mahdollisuuksiensa mukaan ja soveltuvin osin sisällyttää suojelu ja kestävä käyttö yhteiskunnan eri sektoreiden sisäisiin ja niiden välisiin suunnitelmiin, ohjelmiin ja toimintaperiaatteisiin (6(b) artikla)<sup>73</sup>.

Kansainvälistä biodiversiteettipolitiikkaa on harjoitettu biodiversiteettisopimuksen osapuolikokousten hyväksymin päätöksin: esimerkiksi viimeisimmät hyväksytyt, vuoteen 2020 ulottuneet Aichi-tavoitteet hyväksyttiin 10. osapuolikokouksen päätöksellä vuonna 2010.<sup>74</sup> Vuosille 2010 ja 2020 asetetut tavoitteet jäivät pääosin saavuttamatta<sup>75</sup>, ja seuraavat kansainväliset päämäärät alatavoitteineen on tarkoitus neuvotella biodiversiteettisopimuksen 15. osapuolikokouksessa Kunmingissa alkusyksyllä 2022.<sup>76</sup> Muita kansainvälisellä tasolla luonnon monimuotoisuuteen liittyviä sopimuksia, joihin ei tässä ole mahdollista syventyä, ovat muun muassa CITES-sopimus<sup>77</sup>, Bonnin sopimus<sup>78</sup>, Ramsarin kosteikkosopimus<sup>79</sup> sekä Bernin sopimus<sup>80</sup>. Lisäksi on olemassa lukuisia kirjo erilaisia

---

<sup>72</sup> Nagoyan pöytäkirja liittyen geenivarojen saatavuuteen ja hyötyjen jakoon vuodelta 2010 (SopS 46/2016) sekä Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja vuodelta 2000 (SopS 130/2004). Ks. esim. Kokko 2017a, s. 35; Lim 2019, s. 91.

<sup>73</sup> Biodiversiteettisopimuksen 6 artiklan edellyttämästä eri toimialoja yhteensovittavan lähestymistavan ja koordinoitun politiikan merkityksestä biodiversiteettisopimuksen järjestelmässä tarkemmin, ks. esim. Glowka ym. 1994, s. 29–32. Artikla ei nimenomaisesti edellytä lainsäädäntöä varmistamaan kansallisten biodiversiteettistrategioiden täytäntöönpanoa, mutta lainsäädännön hyödyntämistä on suositeltu kansallisten biodiversiteettistrategioiden laatimisen institutionalisoimiseksi (Glowka ym. 1994, s. 32). Biodiversiteettisopimuksen kansallisesta täytäntöönpanosta, ks. myös Bowman ym. 2010, s. 618–619.

<sup>74</sup> Ortiz 2011, s. 1.

<sup>75</sup> Lim 2019, s. 91–93; IPBES 2019, s. 15.

<sup>76</sup> CBD 2021; UNEP 2021; Ympäristöministeriö 2022a.

<sup>77</sup> Villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskeva yleissopimus, SopS 44/1976 ja SopS 45/1976.

<sup>78</sup> Yleissopimus muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojelemisesta, SopS 62/1988.

<sup>79</sup> Vesilintujen elinympäristönä kansainvälisesti merkittäviä vesiperäisiä maita koskeva yleissopimus, SopS 3/1976 ja SopS 4/1976.

<sup>80</sup> Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta, SopS 29/1986. Yleisesti edellä mainituista, ks. esim. Kokko 2017a, s. 35; Sands – Peel 2018, s. 409–428.

kansainvälisoikeudellisia, ekosysteemi- tai eliöryhmäkohtaisia sopimusinstrumentteja sekä alueellisesti rajattuja sopimuksia<sup>81</sup>.

*Euroopan unioni* (tai sen edeltäjä Euroopan yhteisö, EY) on sitoutunut kansainvälisiin luonnon monimuotoisuutta koskeviin sopimuksiin sekä saattanut voimaan omaa sääntelyä, joka tavoittelee biodiversiteetin suojelemista<sup>82</sup>. Euroopan unionin ympäristöoikeuden perusta ja periaatteet ovat primaarioikeudessa<sup>83</sup>. Tärkeimpinä unionin sekundaarioikeuden säädöksinä luonnon monimuotoisuuden suojelun kannalta pidetään yleisesti alun perin vuodelta 1979 olevaa lintudirektiiviä<sup>84</sup> sekä vuodelta 1992 olevaa luontodirektiiviä<sup>85</sup>, joista jälkimmäiseen perustuu Natura 2000 -suojeluverkosto<sup>86</sup>. Natura 2000 -verkosto on ollut EU:n luonnonsuojelupolitiikan kulmakivi, joka perustuu tiettyjen luonto- ja lintudirektiivien liitteissä lueteltujen luontotyyppien ja lajien sisältämien alueiden suojelulle<sup>87</sup>. Luonnon monimuotoisuuden suojelemiseen suoraan liittyy myös esimerkiksi vieraslajiasetus<sup>88</sup>. Epäsuoraa merkitystä on lukemattomilla säädöksillä, jotka määrittävät luontokatoon merkittävästi vaikuttavia yhteiskunnallisia toimintoja, kuten maankäyttöä, rakentamista ja luonnonvarojen hyödyntämistä<sup>89</sup>. Korostaa voidaan esimerkiksi YVA-direktiiviä<sup>90</sup>, joka vaikuttaa luontodirektiivin 6 artiklan mukaiseen arviointimenettelyyn<sup>91</sup> sekä

---

<sup>81</sup> Ks. Long 2014, s. 189—216; Sands – Peel 2018, s. 409—450 tarkemmin kansainvälisen oikeuden ulottuvuuksista luonnon monimuotoisuuden suhteen. Tiivis kuvaus luonnonsuojelun kansainvälisestä sääntelystä, ks. HE 76/2022 vp, s. 34—35.

<sup>82</sup> Kokko 2003, s. 40.

<sup>83</sup> Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT, EUVL C326, 26.10.2012, s. 47–390) 191—193 artikla; Kestävän kehityksen edistämisestä sopimuksen Euroopan unionista (SEU, EUVL C326, 26.10.2012, s. 13–46) 3(3) ja 3(5) artiklat. Unionin toimivalta ympäristön alalla on jäsenvaltioiden kanssa jaettua (SEUT 4(2) artikla); jaetun toimivallan merkityksestä, ks. SEU 2(2) artikla. Ympäristöoikeuden läpäisyperiaate unionin oikeudessa ja politiikassa, ks. SEUT 11 artikla, Euroopan perusoikeuskirjan (2016/C 202/02) 37 artikla sekä Kokko 2017a, s. 57.

<sup>84</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY luonnonvaraisten lintujen suojelusta.

<sup>85</sup> Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

<sup>86</sup> Kokko 2017a, s. 110—112; Calster – Reins 2017, s. 183—186.

<sup>87</sup> Kokko 2017a, s. 110.

<sup>88</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1143/2014 haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennalta ehkäisemisestä ja hallinnasta; Calster – Reins 2017, s. 213—214.

<sup>89</sup> Lyhyt kuvaus EU-sääntelyn merkityksestä luonnonsuojelulle, ks. HE 76/2022 vp, s. 35—36.

<sup>90</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista.

<sup>91</sup> Calster – Reins 2017, s. 204—206.

SOVA-direktiiviä<sup>92</sup>. EU:ssa (ja sen edeltäjässä EY:ssä) on hyväksytty lukuisia biodiversiteettistrategioita<sup>93</sup>, joista viimeisin julkaistiin vuonna 2020.<sup>94</sup>

Euroopan komissio valmistelee julkisuuteen tihkuneiden tietojen mukaan biodiversiteettistrategiansa mukaisesti sitovat ennallistamistavoitteet sisältävää asetusta<sup>95</sup>, joka toteutuessaan olisi huomattava merkkipaalu unionin biodiversiteettipolitiikassa. Kestävää rahoitusta koskevan taksonomia-asetuksen mukaisesti on puolestaan tarkoitus säätää arviointikriteereistä sille, millainen taloudellinen toiminta merkittävästi edistää biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelua ja ennallistamista<sup>96</sup>.

*Kotimaisessa, kansallisessa oikeudessa* luonnon monimuotoisuuden suojelu ilmenee monitahoisesti. Kirjallisuudessa on aiemmin tehty useita systematisoivia katsauksia luonnon monimuotoisuuteen liittyvään oikeuteen<sup>97</sup>. On selvää, että ainoastaan luonnonsuojelullisiin tai ensisijaisesti luonnon monimuotoisuuden suojelua tavoitteleviin säädöksiin rajautuva katsaus antaa puutteellisen kuvan biodiversiteetin kannalta olennaisista säädöskehksestä ottaen huomioon luontokadon lukuisat syyt. Koska kaikenkattava lainsäädäntökatsaus on tutkielman laajuuden ulkopuolella, keskitytään tässä kuitenkin ensisijaisesti suoraan luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyvään kotimaiseen oikeuteen.

Osana ympäristöperusoikeutta vastuu luonnon monimuotoisuudesta kuuluu perustuslain (PL 731/1999) 20.1 §:n mukaan kaikille. Lainkohta juontaa juurensa vuoden 1995 perusoikeusudistukseen ja tuolloin uudistettuun hallitusmuotoon<sup>98</sup>, josta se on siirtynyt sisällöllisesti vastaavana voimassa olevaan perustuslakiin<sup>99</sup>. Nykyistä PL 20.1 §:ä on

---

<sup>92</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista; Calster – Reins 2017, s. 210—211.

<sup>93</sup> Ensimmäinen EY:n biodiversiteettistrategia hyväksyttiin vuonna 1998, minkä jälkeen sitä päivitettiin useaan otteeseen. Vuoteen 2010 ulottuvien tavoitteiden saavuttamisessa epäonnistuttiin, joten vuonna 2011 laadittiin vuoteen 2020 ulottuva biodiversiteettistrategia, ks. esim. Komissio (2011) 244 lopullinen; Calster – Reins 2017, s. 181. Väliarviossaan vuonna 2015 komissio piti vuoteen 2020 ulottuvan strategian tavoitteiden saavuttamista epätodennäköisenä, ks. Komissio (2015) 478 lopullinen, s. 20. Yhtenä vuoden 2020 tavoitteiden saavuttamisen epäonnistumisen syynä pidetään lähestymistavan liiallista perustumista kohdesuojeluun kokonaisvaltaisen ekosysteeminäkökulman sijaan (Gehring ym. 2019, s. 160).

<sup>94</sup> Komissio (2020) 380 lopullinen.

<sup>95</sup> Helsingin Sanomat 2022.

<sup>96</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/852 kestävää sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta 9 artikla f kohta; 15(2) artiklan a kohta.

<sup>97</sup> Kuusiniemi 2001; Kokko 2003; Hollo 2009 (s. 235—419); Suvantola – Similä 2011; Ekroos ym. 2014 (s. 491—526); Kokko 2017a, s. 104—113; viimeaikainen, pintapuolinen kuvaus luonnon monimuotoisuutta tukevasta kansallisesta ja EU-lainsäädännöstä, ks. Leskinen 2020, s. 75—78. Luonnonsuojelulainsäädännön ja muun lainsäädännön yhteyksistä, ks. Similä 2010, s. 62—65; Jantunen ym. 2020, s. 30—40.

<sup>98</sup> Suomen Hallitusmuoto 94/1919. Uudistus toteutettiin lailla 969/1995, joka tuli voimaan 1.8.1995.

<sup>99</sup> HE 1/1998 vp, s. 80.

luonnehdittu julistuksenomaiseksi, eikä sen ole katsottu voivan suoraan perustaa oikeudellisia velvoitteita<sup>100</sup>. Luonnehdinnasta huolimatta säännökselle on annettu merkitystä<sup>101</sup>. PL 20.1 §:n mukainen vastuu koskee niin julkista valtaa kuin luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä<sup>102</sup>. Vastuusäännöksen taustalla on ajatus tulevien sukupolvien oikeuksista ja luonnon itseisarvosta<sup>103</sup>. PL 20.2 § sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan perustuslaillisen toimeksiannon edistää ympäristösääntelyn niin aineellista kuin menettelyllistä ulottuvuutta<sup>104</sup>. Julkisella vallalla on PL 22 §:n mukaan velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen, millä on merkitystä myös ympäristöperusoikeuden toteutumisen suhteen.

Lain tasolla merkittävimpänä säädöksenä pidetään LSL:a<sup>105</sup>, jolla on pantu kansallisesti täytäntöön unionin luontodirektiivi ja lintudirektiivi sekä eräiltä osin unionin ympäristövastuudirektiivi<sup>106</sup>. Luonnonsuojelulaki on kiinteästi yhteydessä muuhun ympäristönsuojelua ja luonnonvarojen käyttöä koskevaan lainsäädäntöön<sup>107</sup>. LSL:n voi katsoa rakentuvan ajatuksille klassisesta luonnonsuojelusta, ja sen keskeistä keinovalikoimaa ovat ennen kaikkea luonnonsuojelualueiden perustaminen ja käyttörajoitukset sekä eliölajien ja luontotyyppien suojeleminen<sup>108</sup>, mitä osaltaan selittää säädöksen 1920-luvulle ulottuva historia. Maamme ensimmäinen luonnonsuojelulaki<sup>109</sup> säädettiin jo vuonna 1923, ja tuolloin säädettyä lakia *Similä* luonnehtii ”aikanaan moderniksi ja kansainvälistä kehitystä vastaavaksi”. Luonnonsuojelualueita oli muodostettu jo ennen vuoden 1923 luonnonsuojelulain

---

<sup>100</sup> Ekroos ym. 2014, s. 60.

<sup>101</sup> Ympäristöperusoikeuden on arvioitu saaneen perustuslakivaliokunnan (PeV:n) käytännössä ”samanlaisen painoarvon kuin muutkin perusoikeudet” (Kokko 2017a, s. 124, 126). PeV:n käytännön on katsottu jopa vahvistaneen ympäristöperusoikeuden merkitystä lainvalmistelussa, (Albrecht ym. 2020, s. 388).

<sup>102</sup> Kokko 2017a, s. 124.

<sup>103</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 9—10; HE 309/1993 vp, s. 20—21, 66—67.

<sup>104</sup> Ekroos ym. 2014, s. 60.

<sup>105</sup> Kokko 2003, s. 41. LSL 1.1 §:n mukaan lain tavoitteena on muun muassa luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen. LSL sisältää yleiset säännökset (1 luku) sekä säännökset koskien luonnonsuojelusuunnitelua (2 luku)<sup>105</sup>, luonnonsuojelualueita ja luonnonmuistomerkkejä (3 luku), luontotyyppien, maiseman ja eliölajien suojeleminen (4—6 luvut), luonnonsuojelun toteuttamista (7 luku), toimenpidekieltoja, pakkokeinoja ja rangaistuksia (8 luku), muutoksenhakua (9 luku) sekä erityissäännökset koskien Natura 2000 -verkostoa (10 luku). Yhtään lain 2 luvun mukaista luonnonsuojeluohjelmaa ei ole laadittu lain voimassaolon aikana (HE 76/2022 vp, s. 37).

<sup>106</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta; LSL 3 §; HE 79/1996 vp, s. 16—17, 24; HE 76/2022 vp, s. 28.

<sup>107</sup> Suvantola – Similä 2011, s. 133—137, 358. Kuitenkin esimerkiksi biodiversiteetin tai suotuisan suojelutason vastainen maankäyttö on mahdollista LSL:n tavoitteiden vastaisesti riippuen muun sovellettavan lain edellyttämän harkinnan perusteista ja biodiversiteetin huomioon ottamisesta (Ekroos ym. 2014, s. 493).

<sup>108</sup> Suvantola – Similä 2011, s. 17, 49; HE 76/2022 vp, s. 54.

<sup>109</sup> L 23.2.1923/71.

säätämistä<sup>110</sup>. Vuoden 1923 luonnonsuojelulain lähtökohtana oli valtion mailla sijainneiden, ennen muuta kauniiden alueiden tai harvinaistuvien lajien suojelu<sup>111</sup>. Lakiin tehtiin vähäisiä muutoksia vuosikymmenten saatossa, ja kattavampaa kokonaisuudistusta ryhdyttiin edistämään 1960-luvulla tuloksettomasti. *Similän* mukaan 1990-luvun alkupuolella tehtiin useita osittais- ja kokonaisuudistusehdotuksia luonnonsuojelulain uudistamiseksi<sup>112</sup>.

Vuoden 1992 biodiversiteettisopimuksen myötä nimenomaan luonnon monimuotoisuuden suojelusta tuli myös ”kansallisen luonnonsuojelutyön johtoajatus”<sup>113</sup>. Puitesopimuksena biodiversiteettisopimus ei merkinnyt suoraan uusia luonnonsuojeluelvoitteita, vaan tavoitteiden määrittely ja toteutus jäivät pitkälti sopimusosapuolten harkintaan<sup>114</sup>. Paine kotimaisen luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi kasvoi, ja uusi luonnonsuojelulaki tuli voimaan vuonna 1997 sen jälkeen, kun Suomi oli jo sitoutunut kansainväliseen biodiversiteettisopimukseen sekä liittynyt EY:ön, jonka luonnonsuojelua koskeva oikeus tuli Suomea sitovaksi vuoden 1995 alusta<sup>115</sup>. Yhteisön luonnonsuojeluoikeudellisten säästöjen täytäntöönpano tapahtui LSL:n lisäksi metsästys- ja kalastuslailla<sup>116</sup>.

Vuoden 1997 alussa voimaan tullut LSL on yhä voimassa ja sen lähtökohta on alue- ja lajisuojelullinen<sup>117</sup>. Vuoden 1997 LSL:n kokonaisuudistus perustui voimassa olleeseen, vuoden 1923 luonnonsuojelulain pohjalle<sup>118</sup>. Myös metsälainsäädäntöä uudistettiin merkittävästi 1990-luvulla, jota Similä pitää maamme luonnonsuojelua koskevan lainsäädännön

---

<sup>110</sup> Similä 1997, s. 1. *Sairinen* jakaa kotimaisen ympäristösäätelyn kehityksen neljään vaiheeseen: varhaiset luonnonsuojelualoitteet (1800—1939), ympäristöasioiden laiminlyönnin (1945—1969), ympäristön institutionalisoitumisen (*environmental institutionalisation*) (1970—1986) sekä sääntelyn uudistus (1987—), huom. tarkastelu päättyy kirjoitusajankohtaan, vuoteen 2000. Ks. *Sairinen* 2000, s. 249—257.

<sup>111</sup> Kuusiniemi 1996, s. 1010. Luonnonkauneus, erikoisuus ja harvinaisuus eräinä luonnonsuojelualan vaihtoehtoisista perustamisedellytyksistä, ks. esim LSL 10.2 §:n 3, 4 ja 7 kohdat sekä lain 23.1 §.

<sup>112</sup> Similä 1997, s. 3.

<sup>113</sup> Kuusiniemi 1996, s. 1011.

<sup>114</sup> von Weissenberg 1997, s. 225, 233.

<sup>115</sup> HE 79/1996 vp, s. 16—17, 24—25; Similä 1997, s. 1—3, 5: Unioniin liittyttäessä keskeisimpiä yhteisöoikeudellisia luonnonsuojelusäädöksiä olivat luontodirektiivi, lintudirektiivi (tuolloin versio 79/409/ETY) sekä CITES-asetus (tuolloin neuvoston asetus luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen soveltamisesta yhteisössä, (ETY) N:o 3626/82).

<sup>116</sup> Similä 1997, s. 6. Jakolinja riista- ja muihin luonnonvaraisiin lajeihin näkyy yhä LSL 37—38 §:ssä.

<sup>117</sup> Similä 1997, s. 3—4; Ekroos ym. 2013b, jakso VI.1 Luonnon suojelemisen tavoitteet ja keinot – Luonnonsuojelun keinot.

<sup>118</sup> Luonnonsuojelulakityöryhmän mietinnössä (3/1994) ehdotuksen perustuminen voimassa olevan lain pohjalle todetaan nimenomaisesti, minkä arvioidaan aiheuttavan sen, että ”luonnonsuojelulainsäädännön ja sitä sivuavien muiden lainsäädännön alojen täysi yhteenniveltäminen - - ole ollut mahdollista” (Ympäristöministeriö 1994, s. 6).

kannalta tärkeimpänä vuosikymmenenä sitten 1920-luvun<sup>119</sup>. Luonnonsuojelun keinovalikoima laajeni suojelualueiden perustamisesta, kun ymmärrettiin monien ympäristöä muuttavien toimintojen merkitys luonnon monimuotoisuudelle<sup>120</sup>. Vielä vuonna 1998, siis LSL-uudistuksen jälkeen, pidettiin uutta luonnon monimuotoisuuden käsitettä tieteellisesti osin täsmentymättömänä, mistä johtuen sen edellyttämät lainsäädäntötoimenpiteet olivat ”vasta hahmoteltavina”.<sup>121</sup> Sitten LSL:a on päivitetty useaan otteeseen, ja vuonna 2019 käynnistyi yhä meneillään oleva lain kokonaisuudistus.<sup>122</sup>

Muusta voimassa olevasta lainsäädännöstä voidaan nostaa esiin lukuisia biodiversiteetin kannalta erityisen merkityksellisiä säädöksiä, kuten maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999)<sup>123</sup>, metsälaki (1093/1996)<sup>124</sup>, kestävän metsätalouden määräävä rahoituslaki (KMRL 34/2015)<sup>125</sup>, vesilaki (VL 587/2011)<sup>126</sup>, ympäristönsuojelulaki (YSL 527/2014)<sup>127</sup>, kalastuslaki (379/2015)<sup>128</sup> sekä laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (VHJL 1299/2004)<sup>129</sup>, joihin kaikkiin on kirjattu eriaikaisia biodiversiteettiin turvaamiseen liittyviä tavoitteita. Merkityksellisiä lakeja ovat myös metsästyslaki (615/1993), kaivoslaki (621/2011), laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVAL 225/2017), vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annettu laki (1709/2015), edellä mainittu ilmastolaki sekä laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (SOVAL 200/2005)<sup>130</sup>. Kohdesuojelun kannalta myös koskiensuojelulaki (35/1987) ja erämaalaki (62/1991)<sup>131</sup> sekä lait tiettyjen jokien

---

<sup>119</sup> Similä 1997, s. 3.

<sup>120</sup> Kuusiniemi 1996, s. 1012. Kuusiniemi toteaaakin (s. 1015) painokkaasti: ”- - Suojelualueiden perustaminen taikka lajien rauhoittaminen pyydystämiselä tai keräämiselä eivät sellaisinaan riitä turvaamaan biodiversiteetin suojelua. Tarvitaan kattavampaa, läpituñkveaa oikeudellista sääntelyä.”

<sup>121</sup> Hollo 1998, s. 166.

<sup>122</sup> HE 76/2022 vp, s. 11—14. Luonnonsuojelulaissa vuoden 1997 jälkeen tapahtuneiden muutosten pääpiirteistä, ks. esim. HE 76/2022 vp, s. 28—29. Tarkemmin LSL:n sisällöstä, ks. HE 76/2022 vp, s. 36—39.

<sup>123</sup> Ks. esim. MRL 1 § ja 5.1 § 4 k.

<sup>124</sup> Ks. esim. metsälain 1 § (lain tarkoitus) sekä 3 luku (metsäluonnon monimuotoisuuden turvaaminen sekä luontotyypisuojelu), erityisesti 10 §:n mukainen metsäluontotyypien suojelu.

<sup>125</sup> Ks. KMRL 1.1 § 3 k ja 4 luku.

<sup>126</sup> Ks. VL 2:11 (eräiden vesiluontotyypien suojelu).

<sup>127</sup> Ks. YSL 1.1 § 2 k.

<sup>128</sup> Ks. kalastuslain 1 §.

<sup>129</sup> Ks. VHJL 1.3 § (tavoitesäännös) sekä 2.1 § 13 k (meriympäristön hyvän tilan määritelmä).

<sup>130</sup> Eräs SOVAL:n mukaan arvioitavista ympäristövaikutuksista on vaikutus luonnon monimuotoisuuteen (SOVAL 2.1 §:n 2 kohdan b-alakohta)

<sup>131</sup> Kokko 2017a, s. 109—110.



erityissuojelusta ovat perinteisen luonnonsuojelun kannalta tärkeitä<sup>132</sup>. Lakia alemman tasoisesta normistosta mainittakoon erityisesti luonnonsuojeluasetus (LSA 160/1997).

Käytännössä kotimaista biodiversiteettipolitiikkaa on toteutettu suunnittelujärjestelmällä, jota perinteisin sanankääntein on luonnehdittu hallinnolliseksi ohjauskeinoksi<sup>133</sup>. Suunnittelu on konkretisoitunut biodiversiteettistrategioissa ja toimintaohjelmissa. Kyseiseen sääntelystrategiseen lähestymistapaan saattaa tulla tietty muutos, kun suunnittelujärjestelmää on meneillään olevassa LSL:n uudistuksessa ehdotettu lakiin kirjattavaksi<sup>134</sup>. Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen suunnittelujärjestelmän historiallinen tausta on vuonna 1995 valtioneuvoston hyväksymässä periaatepäätöksessä eräistä biodiversiteetin ylläpitoa ja tutkimusta edistävästä toimenpiteistä, joiden toteuttamiseksi ympäristöministeriö asetti eri yhteiskunnan toimijoista koostetun kansallisen biodiversiteettitoimikunnan vuonna 1996. Toimikunta luovutti ehdotuksensa Suomen ensimmäiseksi kansalliseksi toimintaohjelmaksi 1997—2005 ympäristöministerille vuonna 1997.<sup>135</sup> Vuonna 2007 julkaistiin vuodet 2006—2016 kattava biodiversiteettistrategia ja -toimintaohjelma. Vuonna 2012 valtioneuvosto hyväksyi periaatepäätöksellään Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategian vuosille 2012—2020.<sup>136</sup> Strategiaan liittyen laadittiin myös Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön toimintaohjelma vuosille 2013—2020.<sup>137</sup> Valtioneuvoston periaatepäätökset ovat poliittisia kannanottoja, eikä niillä ole välittömiä oikeusvaikutuksia. Meneillään on vuoteen 2030 ulottuvan kansallisen biodiversiteettistrategian sekä toimintaohjelman valmistelutyö<sup>138</sup>.

Kotimaassa on tällä hetkellä meneillään useita biodiversiteetin suojaamisen kannalta merkittäviä säädöshankkeita: luonnonsuojelulainsäädäntö, ilmastolaki sekä maankäyttö- ja

---

<sup>132</sup> Similä 1997, s. 2—3. Luonnonsuojelun lainsäädännön kehityksestä, ks. myös Hollo 2004, s. 192—194.

<sup>133</sup> Hakkarainen – Kvist 2000, s. 28—29. Nykyisin lienee perustellumpaa puhua sääntelykeinosta ohjauskeinon sijaan.

<sup>134</sup> Tarkemmin LSL:n uudistuksen merkityksestä BD-laille, ks. luku 5.

<sup>135</sup> Hakkarainen – Kvist 2000, s. 28—30; Kokko 2003, s. 123; ks. myös Biodiversiteettityöryhmä 1995, s. 7, 11: Ympäristöministeriön vuonna 1994 asettama biodiversiteettityöryhmä selvitti biodiversiteettisopimuksen kansallisen toimeenpanon tehtäväalueita ja vastuusuhteita. Työryhmä ehdotti yhtenä poikkisektoraaalisena toimenpiteenä kansallisen toimintaohjelman laadintaa.

<sup>136</sup> Valtioneuvosto 2012; Ympäristöministeriö 2012.

<sup>137</sup> Biodiversiteettisopimuksen mukainen Suomen tiedonvälitysjärjestelmä 2019.

<sup>138</sup> Ympäristöministeriö 2021b. Suomessa laaditaan myös monia muita hallinnollisia strategioita, jotka liittyvät luonnon monimuotoisuuteen. Esimerkiksi ensimmäinen kansallinen luonnonvarastrategia tehtiin vuonna 2009 (Rannikko – Määttä 2010, s. 9). Sektoristrategiat voivat lähestyä tiettyä kokonaisuutta niin eri tavoin, että niiden välille jää sovittamattomia ristiriitoja: esimerkiksi kansalliset metsästrategia, biotalousstrategia ja biodiversiteettistrategia suhtautuvat metsiin merkittävästi eri tavoin (Blattert ym. 2022).

rakennuslaki ovat uudistettavina<sup>139</sup>. Uudistettava ilmastolaki pyrkii paremmin tunnistamaan etenevän ilmastomuutoksen vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle<sup>140</sup>, ja tulevaisuudessa ilmastolain mukaisten suunnitelmien laatimisessa olisi otettava huomioon vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen<sup>141</sup>. LSL:n uudistuksessa ehdotetaan uuteen lakiin sisällytettävän lukuisia säännöksiä, joita voisi harkita sisällytettävän myös BD-lakiin<sup>142</sup>. Kotimaisten uudistushankkeiden lisäksi tuleva EU-oikeuden kehitys sekä meneillään olevat kansainväliset neuvottelut voivat vaikuttaa merkittävästi luonnon monimuotoisuuden säädösympäristöön.

Yllä esiteltyjä säädösympäristön pääelementtejä sekä historiallista taustaa vasten esitetään seuraavaksi ne ehdotukset, joita Suomessa on aiemmin tehty liittyen biodiversiteettiä koskevaan yleis- tai puitelakiin, ja joiden jatkumoon tämä tutkielma siis liittyy.

### 2.3 Aiemmat ehdotukset liittyen biodiversiteettiä koskevaan puitelakiin

Oikeuskirjallisuudessa puitelain hyödyntämistä luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ei ole esitetty. Kiinnostavasti ensimmäinen viittaus puitelain kaltaisen lainsäädäntöinstrumentin hyödyntämiseen biodiversiteetin turvaamiseksi paikantuu kirjoittajan tietojen mukaan kuitenkin lähes 30 vuoden taakse. Vuonna 1992 solmitun biodiversiteetisopimuksen hyväksymiselle Suomessa haluttiin sen merkityksen ja laajakantoisuuden vuoksi hakea eduskunnan hyväksyntää<sup>143</sup>. Eduskunnassa hallituksen esitystä biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä käsitteli valmistelevasti ulkoasiainvaliokunta<sup>144</sup>, joka pyysi asiaan pyydettiin lausuntoa eduskunnan ympäristövaliokunnalta. Ympäristövaliokunta katsoi lausunnossaan, että yleissopimuksen täytäntöönpanemiseksi tulisi Suomen säätää puitelaki tai uudistaa vastaavasti erityislainsäädäntöä yleissopimuksen tavoitteiden mukaisesti. Lausunnossaan ympäristövaliokunta esitti epäilyksensä siitä, että ohjelmatyypin strategian varaan jäävä yleissopimuksen täytäntöönpano johtaisi siihen, etteivät eri alojen suojelutavoitteet muodostu riittävän

---

<sup>139</sup> MRL:n kokonaisuudistus toteutuu vain rakentamisen osalta (Ympäristöministeriö 2022b).

<sup>140</sup> HE 27/2022 vp, s. 18.

<sup>141</sup> HE 27/2022 vp, s. 19, 60, 86: ehdotetun ilmastolain 8.2 §:n 8 kohta.

<sup>142</sup> HE 76/2022 vp, s. 102—103; ks. luku 5.

<sup>143</sup> HE 55/1994 vp, s. 1.

<sup>144</sup> UaVM 8/1994 vp.

yhdenmukaisiksi eikä viranomaisten yhteistoiminta toimi toivottavalla tavalla.<sup>145</sup> Kotimaisessa lainsäädännössä on sittemmin päädytty nimenomaan erityislainsäädännön uudistamiseen<sup>146</sup>.

Aivan viime vuosina ajatus mahdollisesta luonnon monimuotoisuuteen liittyvästä puitelasta on noussut esiin muutamassa eri yhteydessä. Näistä ensimmäisessä, vuonna 2020 julkaistussa Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutuksen ja vaikutusten arvioinnissa, mainitaan säädöspohjan selkeyttämisen yhdeksi vaihtoehdoksi ”biodiversiteettilaki”, mutta kyseinen ehdotus ei sisälly julkaisun varsinaisiin toimenpide-ehdotuksiin<sup>147</sup>. Toiseksi vuonna 2020 julkaistussa LSL:n uudistustarpeita arvioineessa selvityksessä uuden, ilmastolain kaltaisen ”biodiversiteettilain” selvittämistä pidettiin vaihtoehtona LSL:iin lisättävälle, suunnittelujärjestelmää koskevalle luvulle<sup>148</sup>. Kolmanneksi mainittakoon vuonna 2021 ympäristöministeriön koolle kutsuma, yhteiskunnan ekologisen siirtymän ja erityisesti kotimaisen biodiversiteettipolitiikan muutospolkuja kartoittanut Biodiversiteettiareena 2021 -hanke, jonka loppuraportissa esiin tuotiin yhtenä mahdollisena tulevaisuuden ratkaisuna uuden puitelain säätäminen<sup>149</sup>.

Vuoden 1997 alussa toteutuneessa luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksessa keskityttiin uudistamaan luonnonsuojelulakia. Tuolloin hallituksen esityksessä luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi viitattiin eduskunnan ympäristövaliokunnan lausuntoon, jossa vaihtoehtoina mainittiin puitelaki (yleislaki) ja erityislainsäädännön uudistaminen<sup>150</sup>, mutta näitä vaihtoehtoja ei vuoden 1996 esityksessä arvioitu, mitä ei tietävästi ole tapahtunut myöskään myöhemmin. Tätä kirjoitettaessa keväällä 2022 meneillään

---

<sup>145</sup> YmVL 6/1994 vp, s. 4. Puitelain synonyyminä käytetään lausunnossa myös termiä yleislaki. Eduskunnan kirjaston arkistoissa saatavilla olevan valmistelumateriaalin perusteella ympäristövaliokunnan lausunnon luonnos on puitelakiehdotuksen kannalta huomiota herättävä. Lausunnon *luonnoksessa* lähtökohtana oli nimittäin, että valiokunta katsoi yleissopimuksen täytäntöönpanon *edellyttävän nimenomaan puitelakia* (ei siis puitelakia *tai* erityislainsäädännön uudistuksia). Luonnoksen perusteella epäilykset eri alojen epäyhdenmukaisuudesta ja eri viranomaisten yhteistoiminnasta liittyivät sekä ohjelmatyypiseen strategiaan että erityislainsäädännön varaan jäävään täytäntöönpanoon. (YmVL 6/1994 vp (Luonnos)). Lopulta valiokunta päätti yksimielisesti esittää vaihtoehtoisina keinoina puitelakia tai erityislainsäädännön uudistamista (Pöytäkirja 9.6.1994, N:o 40/1994 vp, kohta 5 §).

<sup>146</sup> Kokko 2003, s. 52—53, 66—67.

<sup>147</sup> Auvinen ym. 2020, s. 180; 188—196, vrt. Liite 8, s. 306—335.

<sup>148</sup> Jantunen ym. 2020, s. 81.

<sup>149</sup> Hyysalo ym. 2022, s. 36—38. Julkaisun perusteella uuden puitelain sisältö jää avoimeksi: uuden lain alle voitaisiin esimerkiksi koota kaikki luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavat lait taikka se voisi olla suppeampi vahvistaen ylivaalikautisia ja poikkisektoraaalisia tavoitteita. Julkaisussa erotetaan ”laajempi biodiversiteettipuitelaki” ja ”laaja integroitu biodiversiteettilaki” näitä käsitteitä määrittelemättä (s. 39).

<sup>150</sup> HE 79/1996 vp, s. 23.

on luonnonsuojelulain uudistus<sup>151</sup>, ja hallituksen esityksessä uudeksi luonnonsuojelulaksi todetaan julkisissa kuulemisissa esitetyn ”esimerkiksi Ruotsin ympäristökaaren kaltaista ympäristösääntelyn kokonaisratkaisua tai kokonaan uudenlaista, puitelain kaltaista biodiversiteettilakia”, joiden sijasta on kuitenkin päädytty maltillisempaan uudistukseen. Päätökseen vaikuttivat hallituksen esityksen mukaan nykyisen LSL:n selkeys, sen myötä vakiintuneet tulkinnat sekä uudistuksen aikataulu. Toisaalta hallituksen esityksessä mainitaan, että kokonaisvaltaisempi uudistus (oletettavasti esimerkiksi BD-laki) olisi voinut vahvistaa biodiversiteetin huomioon ottamista poikki yhteiskunnan, mutta laaja uudistus olisi edellyttänyt ”laajaa yhteiskunnallista keskustelua koko ympäristölainsäädännön lähtökohdista ja tavoitteista sekä lisännyt toimintaympäristön epävarmuutta sekä hallinnollisia kustannuksia”<sup>152</sup> Yllättävästi mainittujen vuoden 2020 tutkimusjulkaisuiden BD-lakeja koskevia ehdotuksia lain esitöissä ei sen sijaan mainita<sup>153</sup>.

## 2.4 Arviointia BD-lain tarpeellisuudesta

Kuinka tarpeellisena uudenlaista sääntelyä, kuten BD-lakia, siis voidaan pitää ottaen huomioon biodiversiteetin tila ja sitä turvaava oikeusjärjestys? Yllä esitetyn perusteella luonnon monimuotoisuuden nykyinen tila on heikko ja yhä heikkenevä maailmanlaajuisesti. Oikeus ei ole kyennyt vastaamaan luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tavoitteisiin ylikansallisella tai kansallisella tasolla huolimatta esimerkiksi vuosiin 2010 ja 2020 kohdistuneista tavoitteista<sup>154</sup>.

Suomessa luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kysymystä on perinteisesti hahmotettu dikotomian ”luonnonsuojelu – luonnonvarojen käyttö” kautta. Uhanalaiset tai

---

<sup>151</sup> Ympäristöministeriö 2021b.

<sup>152</sup> HE 76/2022 vp, s. 103. Lienee itsestään selvää, että laajat oikeudelliset uudistukset edellyttävät demokratiassa laajaa yhteiskunnallista keskustelua. Mainituille viittauksille (liike)toimintaympäristön epävarmuudelle ja kasvaville hallinnollisille kustannuksille ei esitöissä sen sijaan anneta perusteluja (s. 103), joten toteamusten tietoperusteisuutta on vaikea arvioida. Tietyiltä epäilykseltä näiden perustelujen suhteen ei voi välttyä, varsinkin kun hallituksen esityksessä arvio väitetään tehdyn ”valmistelun alkuvaiheessa”, mutta kyseisiä argumentteja ei esitetty vielä hallituksen esityksen luonnosversiossa, joka julkaistiin marraskuussa 2021 (vrt. Ympäristöministeriö 2021a, s. 102; HE 76/2022 vp, s. 103).

<sup>153</sup> Hallituksen esityksen toimivuusarviointeja koskevassa kohdassa ei ole tuotu esiin erästä vuoden 2020 arvioinnin johtopäätöksistä lainsäädännön rakenteen kehittämisen vaihtoehtoista, nimittäin erillisen biodiversiteettilain säätämisen selvittämistä vaihtoehtona (vrt. HE 76/2022 vp, 31–33; Jantunen ym. 2020, s. 81). Siinä missä tämän keskeisen, viimeisimmän luonnonsuojelulainsäädännön toimivuutta arvioineen tutkimusjulkaisun johtopäätös on näiltä osin sivuutettu, esitöissä mainitaan ajatus biodiversiteettilaista nousseen (vain) kuulemisten yhteydessä (HE 76/2022 vp, s. 103).

<sup>154</sup> Vaikka oikeus on vain yksi biodiversiteetin turvaamisen mahdollistajista, on se eittämättä erittäin keskeinen sellainen. Ei ole perusteltua luopua ajatuksesta, että oikeudellisia instituutioita luonnon monimuotoisuuden turvaamisen olisi yhä syytä vahvistaa mahdollisten muiden keinojen ohella.

harvinaiset luonnon arvot ovat johtaneet tiukkaan suojeluun ja luonnonvarojen taloudellisen hyödyntämisen estymiseen kyseisellä alueella. Kestävän käytön periaate ja tavoitesäännökset yksittäisissä laeissa eivät ole juuri luoneet rajoitteita biodiversiteetin turvaksi.<sup>155</sup> Kansallisella tasolla luonnon monimuotoisuuden turvaaminen on keskittynyt LSL:iin, joka kuitenkin käytännössä pääosin rajautuu erilaisten luonnonsuojelualueiden perustamiseen ja niillä soveltuviin, suhteellisen tiukkoihin käytön ja toiminnan rajoituksiin sekä uhanalaistuneiden lajien ja luontotyyppien suojeluun. LSL:n voi ajatella kantavan painavaa historiallista taakkaa, ja sen keinovalikoiman painottuminen nimenomaan erilaisiin suojeluun on ymmärrettävää yllä esitetty säädöshistoria huomioon ottaen<sup>156</sup>. LSL:n mukainen, lähtökohtaisesti tiukka, mutta alueelliselta soveltuvuudeltaan suppea suojelu ottaa huomioon kuitenkin lopulta hyvin rajallisesti suojelualueiden ulkopuolista, niin sanottua tavanomaista luontoa<sup>157</sup>. Kun ymmärrys luonnon toiminnasta on viime vuosikymmeninä kehittynyt, on enenevässä määrin alettu vaatia ekosysteemien kytkeytyneisyyden ja ekologisten prosessien toimivuuden käsittävää sääntelystrategiaa<sup>158</sup>. Tiukkoihin käytörajoitukseen perustuva suojelu pääasiallisena biodiversiteetin turvaamisen keinona on omiaan nostattamaan myös vastustusta esimerkiksi maanomistajien keskuudessa ja vähentämään biodiversiteetin turvaamisen yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä<sup>159</sup>.

Kotimaisen luonnonsuojelulainsäädännön toimivuutta ja kehittämistarpeita on arvioitu vuosina 2010 ja 2020 tehdyissä selvityksissä. Vuoden 2010 selvityksessä luonnonsuojelulainsäädännön uudistusta (1996) pidettiin merkittävänä, mutta kuitenkin

---

<sup>155</sup> Hiedanpää ym. 2010, s. 11.

<sup>156</sup> Mieleen tulee J. L. Runebergin Vänrikki Stoolin tarinoiden maaherra Wibeliuksen toteamus, joka tosin myönnettävästi lausuttiin perin erilaisessa yhteydessä: ”- laki ennen mua syntynyt, jälkeheni jää”.

<sup>157</sup> Muiden kuin Natura-perustaisten suojelualueiden tapauksessa käyttörajoitukset rajautuvat koskemaan vain suojelualueella tehtäviä toimia; alueen ulkopuolinen, suojelualueeseen merkittävästikin vaikuttava toiminta ei ole käyttörajoitusten piirissä (Ekroos ym. 2013b, jakso VI.1 – Luonnonsuojelualueet – Käyttörajoitusten ulottuvuus). Sen sijaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää (LSL 64 a §), ja LSL 65.1 §:n mukaisen arviointivelvollisuuden piirissä oleva hanke voi sijaita myös Natura-suojelualueen ulkopuolella (Ekroos ym. 2014, s. 503). Lupaa toiminnalle ei saa myöntää eikä suunnitelmaa vahvistaa, jos vaikutusten arvioinnin perusteella kyseiset luonnonarvot merkittävästi heikkenevät (LSL 66.1 §), paitsi poikkeuksellisesti (LSL 66.2 §). Viimeaikaisesta varovaisuusperiaatteen korostumisesta unionin tuomioistuimen käytännössä, ks. Pölönen 2019, s. 30. Heikentämiskielto (LSL 64 a §) ei sen sijaan sovellu hankkeisiin tai toimiin, jotka eivät edellytä lupaa (Suvantola – Similä 2010, s. 260; Ekroos ym. 2013b, jakso VI.1 – Natura 2000 -verkosto – Katveja). Heikentämiskielto ei myöskään sovellu aiemmin suoritettuihin toimiin tai olemassa oleviin rakenteisiin (Ekroos ym. 2013b, jakso VI.1 – Natura 2000 -verkosto – Olemassa olevat hankkeet).

<sup>158</sup> Jantunen ym. 2020, s. 81–82.

<sup>159</sup> Vapaaehtoisen suojelun merkitys on kasvanut 2000-luvulla Suomessa (Suvantola – Similä 2011, s. 26), minkä on arvioitu johtuvan luonnonsuojelun legitimititeettivajeesta (Rannikko – Määttä 2010, s. 10).

riittämättömänä niin yksin kuin muiden toteutettujen lainsäädäntömuutosten kanssa py-  
syttämään luonnon monimuotoisuuden heikkenemistä. Ylipäätään luonnonsuojelulain-  
säädännön katsottiin soveltuvan huonosti esimerkiksi elinkeinorakenteen muutoksista tai  
taloudellisen toiminnan vaikutuksista seuraavien paineiden torjumiseen.<sup>160</sup> Muun lainsää-  
dännön nojalla tapahtuva luonnon monimuotoisuuden suojele arvioitiin puolestaan mo-  
nin tavoin puutteelliseksi<sup>161</sup>. Vuonna 2020 luonnonsuojelulain kehittämistarpeista tehtiin  
päivitetty selvitys, jonka keskeisiin johtopäätöksiin koskien lainsäädännön rakenteen ke-  
hitystarpeita sisältyi muun muassa luonnonsuojelun keinovalikoiman laajentamisen tarve  
sekä huomio LSL:n heikosta soveltuvuudesta uusien ohjauskeinojen perustaksi. Kuten  
mainittua, eräänä vaihtoehtona vuoden 2020 selvityksessä esitettiin uuden biodiversiteet-  
tilain säätämistä ilmastolain tapaan.<sup>162</sup>

Mitä lainsäädännön ja oikeuden nykyisestä rakenteesta sitten seuraa biodiversiteetin tur-  
vaamiselle? Nykyisen LSL:n uudistuksen yhteydessä biodiversiteetin turvaamista arvioi-  
nut monitieteellinen tukiryhmä kiinnitti pääviesteissään huomiota siihen, ettei pelkästään  
LSL:n ja suojelualueiden avulla pystytä turvaamaan luonnon monimuotoisuutta, vaan  
monimuotoisuuspolitiikan valtavirtaistamista tarvitaan eri politiikkasektoreilla<sup>163</sup>. Tämä  
lienee yksi keskeisimmistä argumenteista uudenlaisen sääntelyn tarpeellisuutta harkitta-  
essa. *Kuusiniemi* kiinnitti huomiota jo vuonna 2001 siihen, kuinka liiallisesti yksittäistä-  
paukselliseen harkintaan nojaava päätöksentekojärjestelmä vaarantaa luonnon monimuo-  
toisuutta koskevan kokonaisuuden sääntelytavoitteet, koska yksittäisen hankkeen vaiku-  
tus luontoon mielletään niin pieneksi<sup>164</sup>. Joustaviin normeihin perustuvan lupajärjestel-  
män mukaisessa yksittäistapauksellisessa oikeusharkinnassa biodiversiteetin huomioon  
ottaminen on periaatteessa ollut usein mahdollista, mutta käytännössä konkreettiset bio-  
diversiteettiä turvaavat rajoitukset ovat edellyttäneet vahvoja syitä<sup>165</sup>. Nykyisin LSL:n,

---

<sup>160</sup> Similä ym. 2010, s. 24, 83–84.. Osana arviota toteutetun luonnonsuojeluumattilaisiin kohdistuneen kyselytutkimuksen perusteella luonnonsuojelulain suurimpia ongelmia olivat muun muassa lainmukaisen suojelun aliresursointi, raskaat menettelyt sekä se, että luonnonsuojelualueiden ulkopuolista luonnon monimuotoisuutta ei oteta huomioon, eikä LSL:lla voida asiaan juuri vaikuttaa, ks. s. 21–23, erityisesti s. 22.

<sup>161</sup> Similä ym. 2010, s. 62–65.

<sup>162</sup> Jantunen ym. 2020, s. 9, 79–81. Muista selvityksen keskeisistä johtopäätöksistä, ks. s. 9–15. Edellä mainittujen arviointien huomioon ottamisesta meneillään olevan LSL:n uudistuksen yhteydessä, ks. HE 76/2022 vp, s. 29–33.

<sup>163</sup> Ympäristöministeriö 2020, s. 12–13. Eri sektorien ja toimijoiden yhteistyötä on aiemmin korostettu muun muassa lajien uhanalaistumiskehityksen pysäyttämiseksi (Ympäristöministeriö 2017, s. 47–48).

<sup>164</sup> Kuusiniemi 2001, s. 292–295.

<sup>165</sup> Ekroos ym. 2014, s. 493.

metsälain ja vesilain kesken hajautettua luontotyyppisuojelua pidettiin kokonaisuutena jo vuoden 2010 luonnonsuojelulainsäädännön arvioinnissa vaikutuksiltaan huomattavan puutteellisenä: uhanalaisten luontotyyppien arvo jää maankäytön hankkeiden suunnittelussa ja arvioinnissa sekä erilaisissa lupamenettelyissä liian pieneksi.<sup>166</sup> Tarvittaisiin selvästi kokonaisvaltaisempaa ja pitkäjänteisempää otetta.

Sääntelyn sisäinen johdonmukaisuus eli koherenssi on tärkeä kriteeri arviointikirjallisuudessa<sup>167</sup>. Kokonaisvaltaisen strategisen suunnittelun tärkeyttä on korostettu myös meneillään olevassa LSL:n uudistuksen yhteydessä<sup>168</sup>. Nykytilanteesta yksi esimerkki on luonnon monimuotoisuutta koskeva hallinnollinen suunnittelu, joka kärsii eri sektoristrategioiden ristiriidoista ja yhteensovittamattomuudesta: biodiversiteetti-, metsä- ja biotalousstrategiat ovat keskenään epäjohdonmukaisia esimerkiksi metsien käytön suhteen<sup>169</sup>. Suunnittelussa korostuvat myös osallistumiseen ja tiedonsaantiin liittyvät, ympäristöperusoikeudelliset näkökulmat: lakisääteinen suunnittelujärjestelmä voisi parantaa toimien hyväksyttävyyttä<sup>170</sup>. Myös luontotiedon käytettävyyttä olisi parannettava: tietoa on jo suhteellisen paljon, mutta sen käytettävyys on heikkoa hajautuneisuuden vuoksi<sup>171</sup>.

Tähän saakka luonnon monimuotoisuutta koskevan strategisen suunnittelun ja toimenpiteohjelmien vaikutuksia biodiversiteetille onkin luonnehdittu ylipäättään pääosin pieniksi<sup>172</sup>. Kotimaiset strategiset tavoitteet ovat kyllä noudattaneet kansainvälisiä ja EU:n tavoitteita, mutta esimerkiksi kansalliseen biodiversiteettistrategiaan kirjattuja tavoitteita ei ole muotoiltu niin yksityiskohtaisesti kuin mihin Aichi-tavoitteilla pyrittiin, ja kotimaisista tavoitteista on puuttunut kunnianhimoa, konkretiaa ja seurannan mahdollistavaa määrällisyyttä<sup>173</sup>. Viimeisimmän toimintaohjelman arviossa vain joka kymmenennen toimenpiteen arvioitiin johtaneen ”toimenpiteen teeman osalta selvästi paranevaan kehitykseen”<sup>174</sup>. Ylipäättään tavoitteiden asettamisen ja niiden täytäntöönpanon suhteen Kuusi-

---

<sup>166</sup> Similä ym. 2010, s. 58; Jantunen ym. 2020, s. 84, 88.

<sup>167</sup> Similä – Kokko 2009, s. 80.

<sup>168</sup> Ympäristöministeriö 2020, s. 5.

<sup>169</sup> Blattert ym. 2022.

<sup>170</sup> Ympäristöministeriö 2020, s. 8.

<sup>171</sup> Ympäristöministeriö 2020, s. 20—21.

<sup>172</sup> Auvinen ym. 2020, s. 16.

<sup>173</sup> Auvinen ym. 2020, s. 15—17. Toisaalta Suomea on pidetty jopa biodiversiteettisopimuksen toimeenpanon mallimaana (Auvinen ym. 2020, s. 17)

<sup>174</sup> Auvinen ym. 2020, s. 14.

monimuotoisuuden tavoitteet tyypillisesti operationalisoidaan ei-sitovalla sääntelyllä sekä puutteellisin tavoin<sup>175</sup>, vaikuttaa yhä pitävän huolestuttavan laajalti paikkansa.

Millaisia ratkaisuja on tarjolla, mikäli luontokadon pysäyttämistä aidosti tavoiteltaisiin oikeuden keinoin? Selvää on, että vaihtoehtoja on monia: tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä voidaan kehittää voimassa olevan lainsäädännön puitteissa, mutta lopulta oikeuskulttuurissamme lainsäädännön merkitys korostuu oikeudellisen kehityksen lähteenä. Lainsoveltajan on punninnassaan otettava huomioon biodiversiteetin suojelun lisäksi useita muita oikeushyviä ja -periaatteita, jotka yksittäistapauksessa tyypillisesti estävät sinänsä mahdollisen biodiversiteetin kannalta myönteisen tulkin<sup>176</sup>. Näin ollen nimenomaan lainsäädännön kehitystä pohtivan, uudenlaisen oikeudellisen ajattelun tarvetta on syytä korostaa: ymmärryksemme luonnon toiminnasta on kasvanut merkittävästi aivan viime vuosikymmeninä, eikä historiallisiin oikeudellisiin kehyksiin ole parhaista aikomuksista huolimatta välttämättä sovitettavissa uudenlaisia lähestymistapoja. Vaikka LSL on monin tavoin olennaisen tärkeä suojelusäädös, sen uudistaminen mittakaavassa, jota luontokadon juurisyyhin puuttuminen edellyttää, ei välttämättä ole mahdollista saati tarkoituksenmukaista<sup>177</sup>. Vaihtoehtoisia lähestymistapoja sääntelyn kehittämiseksi on ilmiselvästi useita – voidaan puhua erilaisista sääntelystrategioista tai -keinoista riippuen siitä, millä tasolla vaihtoehtoja tarkastellaan. Voidaan vahvistaa joko aineellisia tai menettelyllisiä ympäristöperusoikeuden ulottuvuuksia<sup>178</sup> ja uudistaa tai säätää uusia aineellisia oikeusnormeja. Oikeutemme perusrakenteitakin ja lähtökohtiakin voidaan esittää radikaalisti muokattavan, mutta samalla on myönnettävä, että mitä perustavanlaatuisemmasta oikeuden syvärakenteen muutoksesta on kyse, sitä vaikeampaa sitä on todellisuudessa toteuttaa luontokadon torjumisen edellyttämässä aikataulussa.

Sääntelyteoreettisessa arviointitutkimuksessa lainsäädännön vaikuttavuutta kritisoidaan tyypillisesti joko väittämällä, ettei sääntely (riittävästi) tunnista säänneltävän toiminnan ja turvaamistavoitteiden yhteyttä taikka kiinnittämällä huomiota sääntelyn puutteelliseen toimeenpanoon<sup>179</sup>. Edellä esitetyn nojalla nykyinen yhteiskunnallinen ja oikeudellinen

---

<sup>175</sup> Kuusiniemi 2001, s. 292. Operationalisoinnilla viitataan yleisen tai abstraktin tavoitteen pilkkomista alataivoitteikseen ja sisäistämistä konkreettisiin toimintanormeihin, ks. esim. Kuusiniemi 2001, s. 166, 294.

<sup>176</sup> Kuusiniemi 2001, s. 216–217.

<sup>177</sup> Useita edellä esitetyistä sääntelyn kehityskohdista on pyritty tavalla tai toisella otettu huomioon mielellään olevassa LSL:n uudistuksessa, ks. luku 5.

<sup>178</sup> Ks. PL 20.1 §.

<sup>179</sup> Similä – Kokko 2009, s. 79–80.



suhtautuminen biodiversiteettiin voitaneen perustellusti kyseenalaistaa nimenomaan ensimmäisen argumenttityypin (säätelyn aukko tai yleisesti heikko säätely) nojalla: ennen kaikkea klassiseen luonnonsuojeluun perustuva säätely ei (riittävästi) tunnista luontokadon pysäyttämisen tarpeita, jotka edellyttävät biodiversiteettiasioiden merkittävää valtavirtaistamista yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Tällaista siirtymää voisi tukea eräänä vaihtoehtona uuden puitelainsäädännön hyödyntäminen<sup>180</sup>. Vaikka nimenomaista ehdotusta tällaiseen ei ole kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa aiemmin esitetty, niin hieman suuntaisia kannanottoja on kirjallisuudestakin löydettävissä<sup>181</sup>. Aiemmin Hollo on luonnehtinut ympäristöperusoikeutta toteuttavan lainsäädännön olevan ”luonnonvaratalouden kokonaisvaltaisen hallinnan kannalta puutteellinen” ja tehnyt myös viitteenomaisen maininnan ruotsalaisesta ratkaisusta säätää ”eräänlaiseksi kattolaiksi” luonnonvaralaki (*naturresurslag*)<sup>182</sup>. Vuonna 2001 Kuusiniemi puolestaan ehdotti oikeusjärjestyksen ja biodiversiteetin suojelun ristiriitojen sovittamiseksi jokseenkin abstraktina ratkaisuna ”uudenlaisten instrumenttien käyttöönottoa ja uuden lähestymistavan omaksumista” ja piti välttämättömänä luoda ”jonkinlainen yleisempi suunnittelujärjestelmä tai vastaava perusta, jonka tasolla intressien punninta (yksityinen – julkinen; nykypolvet– tulevat sukupolvet jne.) toteutetaan”<sup>183</sup>.

Näiden harvojen oikeuskirjallisuudesta paikannettavien viittausten lisäksi biodiversiteettisäätelyn kehittämisen suuntaviivoja voidaan hakea siitä, kuinka oikeusjärjestyksissä on ryhdytty vastaamaan ilmastonmuutokseen liittyvään säätelytarpeeseen aivan viime vuosina. Kuten luontokato, myös ilmastonmuutos on maailmanlaajuinen ilmiö, jonka vakavuus kävi selväksi viimeistään 1900-luvun loppupuolella. Vuosien ponnistelujen jälkeen ilmastonmuutos vaikuttaa vakiinnuttaneen paikkansa osana talouden, politiikan ja oikeuden valtavirtaa 2010-luvun loppupuolella. Ilmastonmuutos hahmotetaan laajasti yhteiskunnan läpileikkaavana ilmiönä, jonka hillitseminen ja johon varautuminen edellyttävät kokonaisvaltaista ja pitkäjänteistä lähestymistapaa. Tähän säätelytarpeeseen on maailmalla syntynyt suhteellisen nopeasti joukko erilaista ilmastolainsäädäntöä ja

---

<sup>180</sup> Edellä mainitussa Similän ja Kokon esittämässä dikotomiassa jälkimmäinen argumentti liittyy puutteelliseen toimeenpanoon, josta esimerkkinä on niin sanottu *lex imperfecta* -tyyppinen säädös. Kiinnostavasti puitelainsäädäntö voi olla *tarkoituksellisesti* tällainen *lex imperfecta*, mistä tarkemmin luvussa 3.3.

<sup>181</sup> Huom. myös aiemmat maininnat puitelaista oikeuskirjallisuuden ulkopuolella yllä käsitellysti: YmVL 6/1994 vp; Auvinen ym. 2020; Jantunen ym. 2020; Hyysalo ym. 2022.

<sup>182</sup> Hollo 2009, s. 278–279; ks. maininta Ruotsin ”kattolaista” ratkaisuna jo Hollo 1998, s. 166.

<sup>183</sup> Kuusiniemi 2001, s. 295–296.

ilmastolakeja, joista osa on niin kutsuttuja puitelakeja. Myös kotimainen ilmastolakimme on esimerkki tällaisesta ilmasto-oikeudellisesta puitelaista. Luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi on yleisesti toivottu ilmastonmuutoksen verrattavaa, monimuotoisuutta kokonaisuutena huomioon ottavaa lähestymistapaa<sup>184</sup>, mutta toistaiseksi oikeus, lainsäädäntö ja oikeustiede eivät ole tyydyttävästi vastanneet tähän tarpeeseen. Yllä esitetyn perusteella puitelaki voisi hyvinkin olla tarpeellinen (joskaan ei ainut) vaihtoehto biodiversiteettiä koskevan sääntelyn kehittämiseksi. Näin ollen puitelainsäädännön käsitettä ja merkitystä sekä mainittua ilmasto-oikeudellista analogiaa arvioidaan seuraavassa luvussa.

Ennen paneutumista tarkemmin puitelainsäädännön asemaan ja sen toteutustapoihin, on syytä vielä korostaa, että on monia vaihtoehtoja edistää tiettyä tavoitetta, kuten biodiversiteetin turvaamista: puitelaille on vaihtoehtoja niin oikeudellisen sääntelyn sisällä kuin sen ulkopuolella<sup>185</sup>. Uutta lainsäädäntöä harkittaessa merkittävä periaatteellinen ero liittyy siihen, tarkastellaanko käytettävän aineellisia oikeusnormeja sisältävää säädöstä vai puitelainsäädäntöä. Seuraava tarkastelu keskittyy pääosin puitelainsäädännön hyödyntämiseen ja laajempi vaihtoehtojen tarkastelu jää myöhemmän tutkimuksen varaan.

### 3 Puitelain soveltuvuus sääntelykeinona

#### 3.1 Puitelainsäädännön käsitteestä

Puitelainsäädännöllä (puitelaila) viitataan tässä ensisijaisesti ilmastolain kaltaiseen ympäristöoikeudelliseen puitelakiin<sup>186</sup>. Tieteen termipankin määritelmän mukaan ”[p]uitelaksi voidaan määritellä laki, joka sisältää perussäännökset tietyistä asiasta, ilmiöstä tai elämänalasta. Olennaista on, että tässä laissa sääntely ei ole erityisen yksityiskohtaista. Yleensä edellytetäänkin, että tarkemmat säännökset annetaan alemmanasteisilla säännöksillä”<sup>187</sup>. Sisällöllisesti läheisiä säädöstyyppejä ovat myös suunnittelulaki ja tavoitelaki<sup>188</sup>, sillä vaikka vuoden 2015 ilmastolakia on luonnehdittu *puitelaksi*, on siinä selkeästi myös suunnittelulain ja tavoitelain piirteitä (suunnittelujärjestelmä sekä tavoitteiden

---

<sup>184</sup> Ks. esim. Auvinen ym. 2020, s. 58.

<sup>185</sup> Sääntelyn eri muodoista, ks. esim. Tala 2005, s. 17—22; Similä 2010, s. 99—103.

<sup>186</sup> Myös muilla oikeudenaloilla on hyödynnetty puitelaeiksi kutsuttuja säädöksiä, joihin ei tässä yhteydessä paneuduta. Esimerkiksi puitesääntelystä sosiaali- ja terveyshallinnossa, ks. Tala 2012, s. 47—48.

<sup>187</sup> Tieteen termipankki 2020.

<sup>188</sup> Suunnittelulaissa säädetään suunnittelujärjestelmästä, tavoitelaisissa puolestaan korostuvat tavoitteet, eivät keinot niiden saavuttamiseksi (Tieteen termipankki 2015; Tieteen termipankki 2020).

täsmäntäminen keinojen sijasta)<sup>189</sup>. Ilmastolain abstraktisuus ja yleistasoisuus viittaa myös *yleislain* ominaispiirteisiin.<sup>190</sup>

Tässä tutkielmassa BD-lakia luonnehditaan puitelaksi ensisijaisesti ilmastolain yhteydessä käsitteelle annetussa merkityksessä<sup>191</sup>. Ilmasto-oikeuden piirissä puitelakeja on hyödynnetty verrattain runsaasti, mutta ilmasto-oikeudessakaan puitelaille<sup>192</sup> ei ole vakiintunutta määritelmää<sup>193</sup>. Kansainvälisessä ilmasto-oikeudellisessa tietokannassa termillä puitelaki tarkoitetaan lakia, jolla on useampi tai kaikki seuraavista ominaisuuksista: laki 1) määrittää strategiset suuntaviivat kansalliselle ilmastopolitiikalle, 2) muodollisesti säädetään lainsäädäntövallan toimesta, 3) sisältää kansallisia pitkän ja/tai keskipitkän aikavälin tavoitteita tai tavoitepolkuja, 4) asettaa institutionaalisia järjestelyjä kansalliseen ilmastopolitiikan hallintoon, 5) kattaa useita toimialoja, sekä 6) sisältää läpinäkyvyyttä tai selontekovelvollisuutta lisääviä elementtejä<sup>194</sup>. Tämä määritelmä heijastelee puitelakien käytön syitä ilmasto-oikeudessa: pyrkimyksiä oikeudelliseen pysyvyyteen ja pitkäjänteisyyteen, legitimeettiin sekä politiikan kokonaisvaltaisuuteen erotuksena poliittisista sitoumuksista tai sektorikohtaisesta lainsäädännöstä<sup>195</sup>. Puitelaille on esitetty myös muita määritelmiä<sup>196</sup>, ja esimerkiksi *Mehling* painottaa määritelmän joustavuutta, joka ottaisi huomioon erilaisten oikeuskulttuurien erot<sup>197</sup>. Ilmasto-oikeudessa *Mehling* näkee, ettei puitelain määrittelyä tule kytkeä tiettyyn sisältöön, kuten tietynlaiseen

---

<sup>189</sup> Toisaalta on huomattava, ettei ilmastolain asema ole säädöshierarkiassa ole muita lakeja ylempi, eikä lain mukaista asetuksenantovaltuutta ole käytetty (vrt. ilmastolain 15.4 §; Ekroos ym. 2020, s. 81).

<sup>190</sup> Yleislaissa säädetään kattavasti ja yleisluontoisesti tietystä asiasta (Tieteen termipankki 2020).

<sup>191</sup> Huomaa ympäristöoikeudessa käsitteelle annettu yleinen merkitys, joka viittaa väljäsisältöisiä tavoitteita tai joustavia normeja sisältävän säädökseen, jonka perusteella annetaan yksityiskohtaisempaa, teknisempää normistoa (Ekroos ym. 2013b, jakso I.3 Ympäristöllisen päätöksenteon erityispiirteistä – Puitelait ja väljäsisältöiset normit). Tutkielmassa BD-laki puitelakina ei perustu ajatukselle säädöksestä, joka ensisijaisesti sisältäisi vain avoimia punnintanormeja taikka vaikutuksiltaan perustuisi asetuksenantovaltuuden käyttämiseen yksityiskohtaisen teknisen normiston antamiseen, vaan se vertautuu ilmasto-oikeuden puitelakikäsitteeseen. Vrt. myös esim. LSL:iin viittaaminen yleislakina tai puitelakina erotuksena konkreettisen normipäätöksen sisältävästä luonnonsuojeluoikeudellisesta säädöksestä (Ekroos ym. 2013b, jakso VI.1 – Luonnon suojelemisen tavoitteet ja keinot – Perustaminen normipäätöksellä).

<sup>192</sup> Ilmasto-oikeudellisiin puitelakeihin viitataan termien *'framework climate law'* tai *'climate change framework law'*. Ks. *Mehling* 2021, s. 169; *Grantham Research Institute* ym. 2022.

<sup>193</sup> *Mehling* 2021, s. 169. Oikeusvertaileva katsaus ilmastolakeihin, ks. esim. *Mehling* 2021, s. 168–176. Läheskään kaikki kansalliset ilmastolait eivät ole muodoltaan puitelakeja (*framework climate legislation*). Puitelakien välillä on suurta vaihtelua, eikä puitelaille ole vakiintunutta määritelmää ilmasto-oikeudessa (s. 169–172). Maakohtainen arvio ilmastolakien piirteistä, ks. s. 177–190.

<sup>194</sup> *Grantham Research Institute* ym. 2022.

<sup>195</sup> *Mehling* 2021, s. 170–171.

<sup>196</sup> Erilaisista puitelakien määrittämisestä ilmasto-oikeuden piirissä, ks. esim. *Nachmany* ym. 2015, s. 13; *Nash – Steurer* 2019, s. 3; *World Bank* 2020.

<sup>197</sup> *Mehling* 2021, s. 170.

päästövähennystavoitteeseen, vaan määritelmän tulisi ottaa huomioon erilaiset sääntelytarpeet<sup>198</sup>. Hän ottaa ilmastopuitelainsäädännön määritelmälliseksi lähtökohdaksi nimenomaisesti ilmastonmuutokseen liittyvän lainsäädännön, joka tuottaa lakisääteisen, koko talouden kattavan tai poikki toimialojen ulottuvan ilmastopolitiikan suunnittelu-, täytäntöönpano-, arviointi- ja koordinaatiojärjestelmän<sup>199</sup>.

Kotimaisen, vuoden 2015 ilmastolakimme esitöissä lain korostettiin olevan nimenomaan puitelaki, joka koskee valtion viranomaisia eikä sisällä toimialoja koskevaa aineellista lainsäädäntöä. Ilmastolaille luotiin lakimääräinen kotimainen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä.<sup>200</sup> Esityksen vaikutusten arvioinnissa korostettiin, että ilmastolaki kehittää ilmastopolitiikan järjestelmää, mutta ei määritä sen sisältöä: lain arvioidut ympäristö- ja ilmastovaikutukset ovat epäsuoria ja määräytyvät käytännössä vasta esimerkiksi suunnitelmia laadittaessa ja niitä täytäntöön pantaessa<sup>201</sup>. On selvää, ettei vuoden 2015 ilmastolakimme ole puitelakina toteutustavaltaan ainoa mahdollinen<sup>202</sup>.

Tässä tutkielmassa BD-lakia arvioidaan lähtökohtaisesti puitelakina. Tutkielmassa BD-lain sisällöllistä toteutustapaa ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista tarkasti määritellä. Kuten yllä nähtiin, ilmasto-oikeudellisetkin puitelait eroavat merkittävästi keskenään, eikä kiinteistä kriteereistä ole välttämättä erityistä hyötyä. Lähtökohdaksi BD-lain luonnehdinnassa otetaan edellä mainittu Mehlingin esittämä käytännöllinen (ilmastopuitelakeihin sovellettu) määritelmä. Täten BD-laki olisi lähtökohtaisesti puitelaki, joka nimenomaisesti koskisi luonnon monimuotoisuutta ja loisi kaikki talouden toimialat sekä

---

<sup>198</sup> Tietyissä ilmastopuitelaeissa esimerkiksi painotetaan enemmän ilmastonmuutokseen sopeutumista kuin sen hillintää, ks. Mehling 2021, s. 171.

<sup>199</sup> Mehling 2021, s. 172.

<sup>200</sup> HE 82/2014 vp, s. 1, 27—28.

<sup>201</sup> HE 82/2014 vp, s. 29.

<sup>202</sup> Osana ilmastolain esiselvitystä laaditussa selvityksessä kartoitettiin ilmastolain toteutusvaihtoehtoja, joita identifioitiin kolme kappaletta, joista vain yhtä nimitettiin puitelaksi seuraavien ominaispiirteidensä vuoksi: ”1) yleislaille ominaiset ohjausperiaatteet, 2) viranomaisille selkeästi lain alussa asetut yleiset velvollisuudet ottaa kaikessa toiminnassa huomioon ilmastolain toimenpideohjelmat ja 3) selkeä linkitys erityislakeihin, jotka ohjaavat yksityisten toimintaa ilmastonmuutoksen hillinnässä ja siihen sopeuttamisessa”, ks. Kokko ym. 2012, s. 6 alaviitteinen. Ilmastopuitelainsäädännön ulottuvuuksia havainnollistava esitys, ks. World Bank 2020, s. 36—37. Uudessa hallituksen esityksessä ilmastolaksi (HE 27/2022 vp) lain puiteluonnetta ei enää mainita, lukuun ottamatta viittausta lausuntopalautteessa mainittuun kommenttiin voimassa olevan puitelain toimivuudesta (HE 27/2022 vp, s. 46) sekä viittausta Lainsäädännön arviointineuvoston antamaan lausuntoon esitysluonnoksesta (s. 51). Lain oikeudellista vaikuttavuutta on pyritty vahvistamaan lisäämällä lakiin muutoksenhakua koskeva säännös erikseen myöhemmin annettavassa esityksessä (HE 27/2022 vp, s. 6—7). Vrt. myös valtion viranomaisiin kohdistuvan edistämisvelvollisuuden muutos: ilmastolain (609/2015) 4 § ja esitetyn uuden ilmastolain 5 § (HE 27/2022 vp, s. 57, 84).

hallinnon alat kattavan monimuotoisuuspolitiikan suunnittelu-, täytäntöönpano-, arviointi- ja koordinaatiojärjestelmän<sup>203</sup>. Tämän väljän määritelmän puitteissa lakiin olisi mahdollista sisällyttää tai olla sisällyttämättä useita erilaisia elementtejä, jokainen elementti sisällöllisesti eri tavoin<sup>204</sup>. Koska BD-lain puitelakiluonteen esikuvana on ilmasto-oikeus, on tällainen lähtökohta perusteltava ja kiinnitettävä huomioita eroihin, vastavuuksiin ja vuorovaikutuksiin ilmastonmuutoksen ja luontokadon välillä<sup>205</sup>. Täten osana puitelain soveltuvuusarviointia on tarkasteltava, missä määrin vertaus ilmastonmuutoksen ja luontokadon välillä on perusteltu niin ilmiönä kuin oikeudellisesta näkökulmasta.

### 3.2 Ilmasto-oikeudellisen analogian perusteltavuus

Reaalimaailman ilmiönä ilmastonmuutos ja luontokato liittyvät monin tavoin toisiinsa ja jakavat lukuisia yhteisiä piirteitä, vaikka erojakin on. Ensinnäkin on pantava merkille ilmastonmuutoksen vaikutus luontokadon aiheuttajana. Etenevä ilmastonmuutos on yksi pääsyistä luonnon monimuotoisuuden vähenemiseen, ja sen roolin arvioidaan kasvavan<sup>206</sup>. Käytännössä ilmastonmuutos ja luontokato liittyvät toisiinsa tavoin, joiden takia niistä yhden etenemisen pysäyttäminen vaatii toisen huomioon ottamista. Ilmastonmuutoksen eteneminen kiihdyttää luontokatoa, ja luontokadon etenemisen aiheuttamat häiriöt luonnon kiertokuluissa vaikuttavat ilmastoon.<sup>207</sup>

Ilmastonmuutoksella ja luontokadolla on useita yhteisiä piirteitä, jotka perustelevat ajatusta siitä, että niihin voitaisiin soveltaa samankaltaisia sääntelystrategioita. Kumpaankin ilmiöön vaikuttavat osin samat ihmistoiminnan syyt, ja molempien vaikutukset yhteiskunnille ovat pääosin kielteisiä<sup>208</sup>. Kumpikin ilmiöistä edellyttää perustavia yhteiskunnallisten toimintatapojen muutoksia, joita voidaan edistää kattavien politiikkojen ja sääntelykehysten kautta<sup>209</sup>. Puhutaan jopa uudesta suojelun paradigmasta, joka olisi tarpeen sekä ilmastonmuutoksen että luontokadon kannalta<sup>210</sup>. Osittain kyse voi olla samoista

---

<sup>203</sup> Vrt. Mehling 2021, s. 172.

<sup>204</sup> Näitä toteutustapoja tarkastellaan jäljempänä luvussa 4.2.

<sup>205</sup> Sääntelyn vaikutuksia arvioivassa tutkimuksessa analogiapäätelyyn perustuva vertailu on yksi keino arvioida vaihtoehtoisia sääntelykeinoja (ohjauskeinoja) (Similä 2002, s. 183).

<sup>206</sup> IPBES 2019, s. 13, 16, 25.

<sup>207</sup> Pörtner ym. 2021, s. 15: kohdat 2, 4 ja 5.

<sup>208</sup> Pörtner ym. 2021, s. 15: kohta 2. Ilmiöitä edistävät juurisyvät ovat osin samankaltaisia, ks. Pörtner ym. 2021, s. 20–21: kohta 28.

<sup>209</sup> Pörtner ym. 2021, s. 15: kohta 3.

<sup>210</sup> Pörtner ym. 2021, s. 16: kohdat 7–8.

ratkaisuista, joilla kyetään torjumaan molempia ilmiöitä<sup>211</sup>. Toisaalta tietyt ratkaisut voivat aiheuttaa myönteisen vaikutuksen yhden ongelman ratkaisemiseksi, mutta kielteisen vaikutuksen toiseen<sup>212</sup>. Sekä ilmastonmuutoksen että luontokadon pysäyttämisen nähdään edellyttävän systeemistä lähestymistapaa, joka ottaa huomioon ilmiöiden monimutkaisuutta lisäävät piirteet, kuten palautemekanismit (*feedbacks*), keikahduspisteet (*tip-ping points*), kaukaiset vaikutukset (*telecoupling*) ja epälineaariset vuorovaikutussuhteet. Yhteiskunnallisten toimintatavoilta vaaditun muutoksen perusteellisuus sekä suhteellisten pitkät aikajänteet tekevät myös sukupolvien sisäisistä ja välisistä oikeudenmukaisuuskysymyksistä tärkeitä.<sup>213</sup> Molempien ilmiöiden suhteen ympäristöhallinnolta vaaditaan yhä laajempaa vuorovaikutuksellisuutta yhteiskunnan eri toimijoiden kanssa<sup>214</sup>.

Erot ilmastonmuutoksen ja luontokadon välillä on kriittisen tärkeää panna merkille BD-lain soveltuvuutta arvioitaessa. Luonnon monimuotoisuus ilmenee kolmella eri tasolla: geneettisellä, lajien välisenä sekä ekosysteemien tasolla<sup>215</sup>. Luonnon monimuotoisuuteen liittyy merkittävä paikallisuuden elementti, eikä monimuotoisuus ole tasaisesti alueellisesti jakautunutta<sup>216</sup>. Ilmastonmuutosta fysikaalisena ilmiönä voidaan pitää verrattain yksinkertainen verrattuna luontokatoon: ilmastonmuutos riippuu pääasiassa ilmakehän (muutamien merkittävimpien) kasvihuonekaasujen pitoisuuksista, kun taas elämän järjestelmien vuorovaikutussuhteet ovat olennaisesti monimutkaisempia. Siinä missä

---

<sup>211</sup> Pörtner ym. 2021, s. 16—17: kohdat 9 ja 12—14. Tällaisia yhteishyötyjä (*co-benefits*) tuovia keinoja ovat esimerkiksi huomattavasti nykyistä suurempi suojeltu osuus maailmanlaajuisesta maa- ja meripinta-alasta, hiili- ja lajirikkaiden ekosysteemien heikentymisen pysäyttäminen sekä kestävä maankäyttötavat.

<sup>212</sup> Pörtner ym. 2021, s. 16: kohta 10. Esimerkiksi biopoltoainetuotantoa varten istutetut laajat monokulttuurit ja yksipuoliset metsityshankkeet ovat haitallisia luonnon monimuotoisuudelle (s. 18: kohdat 18—19). Monet ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen ehdotetut teknologiset ja tekniset ratkaisut voivat aiheuttaa vakavia uhkia luonnon monimuotoisuudelle (s. 19: kohdat 20—21).

<sup>213</sup> Strona 2022, s. 9, 37—38, 181—182, 200; Pörtner ym. 2021, s. 21—22: kohdat 30—32. Luonnon ekosysteemien epälineaarisuuden merkityksestä oikeudelliselle sääntelylle ottaen huomioon ennakoitavuuden ja täsmällisyyden vaatimukset, ks. esim. Similä 2010, s. 111—112. Nämä tarpeet sovitettava sääntely voi Similän mukaan vaatia uusia lähestymistapoja (s. 112). Epälineaarisuuden merkityksestä biodiversiteetin suojelulle, ks. myös Kuusiniemi 2001, s. 294—295.

<sup>214</sup> Pörtner ym. 2021, s. 23: kohdat 38 ja 41.

<sup>215</sup> Biodiversiteettisopimuksen 2 artikla; Kokko 2017a, s. 104—105.

<sup>216</sup> Ks. esim. Pörtner ym. 2021, s. 20—21: kohdat 26—27, 29. Luonnon monimuotoisuuden epätasaisen alueellisen jakauman ja paikkasidonnaisuuden lähtökohdan voi nähdä vaikuttavan perinteisen luonnonsuojelujäätelön taustalla. Puitelain tarkoituksena ei olisi korvata perinteisen luonnonsuojelun merkitystä, vaan luoda sen lisäksi valtavirtaistava biodiversiteettiä turvaava vaikutus. Todennäköistä kuitenkin on, että ainakin lyhyellä aikavälillä biodiversiteettiin liittyvän suunnittelujärjestelmän vaikuttavuus voisi olla ilmastolain suunnittelua vähäisempi. Toisaalta ero paikallisuudessa liittyy myös ilmiöiden ajureihin: ilmastonmuutoksen suhteen merkitystä ei ole sillä, missä päästövähenykset tapahtuvat. Luontokato puolestaan ei ole vastaavassa merkityksessä globaali ilmiö. Tämän eroavuuden merkitystä liudentanee se, että käytännössä myös ilmastonmuutoksen tehokas hillintä edellyttäneen toimenpiteitä kaikilla alueilla ja toimialoilla.

ilmastonmuutoksen yksittäiseksi, suoraksi syyksi kyetään esittämään kasvihuonekaasujen päästöt, luontokadolle tunnistetaan vakiintuneesti viisi pääasiallista suoraa ajuria, joista ilmastonmuutos kokonaisuutena on vain yksi<sup>217</sup>. Näin ollen (oikeudellisten) tavoitteiden asettamiseen liittyy keskeisiä eroja. Luonnon monimuotoisuuden määrällinen mitaaminen tavalla, joka mahdollistaisi yksiselitteisten tavoitteiden asettamisen on ongelmallista<sup>218</sup>. Tämä käy ilmeiseksi, kun verrataan ilmasto-oikeuden alalla Pariisin sopimuksen myötä saavutettua konkreettista tavoitetta kansainvälisiin tavoitteisiin luonnon monimuotoisuuden pysäyttämiseksi<sup>219</sup>. *Limin* mukaan sekä kansainvälisessä tiedeyhteisössä että ympäristöhallinnossa vastustetaan laajasti ajatusta yhdestä kaikenkattavasta tavoitteesta luonnon monimuotoisuudelle<sup>220</sup>. Voikin osoittautua, että vasta tulevien vuosien luonnontieteellinen edistys mahdollistaa BD-lain määrälliset tavoitteet tai ylipäätään biodiversiteettioikeudellisen puitelain mielekkäässä merkityksessä<sup>221</sup>.

Kaiken kaikkiaan luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen ja ilmastonmuutoksen hillintä kuitenkin jakavat monia ominaispiirteitä, ja siten sääntelyn kehitystarpeet vaikuttavat monilta osin samankaltaisilta, vaikka ilmiöiden eroavaisuuksien merkitys on pidettävä mielessä. Itse asiassa vaikuttaa siltä, että ilmasto-oikeutta pidetään jo tietynlaisena impliittisenä esikuvana kotimaisen luonnonsuojeluoikeuden kehittämiseksi, sillä useita

---

<sup>217</sup> Vrt. IPCC 2021, s. 7 ja IPBES 2019, s. 25, 40.

<sup>218</sup> Biodiversiteetin tilan seurantaan on kehitetty ja ehdotettu kymmenittäin erilaisia indikaattoreita, ks. esim. Biodiversity Indicators Partnership, 2022. Suureen osaan mainituista Aichi-tavoitteista ei liitetty lainkaan indikaattoreita tai ne määriteltiin puutteellisesti (Mcowen ym. 2016, s. 489). Määrällisiäkin tavoitteita, kuten tiettyä suojelupinta-alan tavoiteosuutta, voidaan kritisoida siitä, että ne eivät välttämättä liity suoraan ympäristön tilaan (biodiversiteettiin, jota on niin hankala määrittää), vaan pikemminkin olettavat siinä suoraan ympäristön tilaan (biodiversiteettiin, jota on niin hankala määrittää), vaan pikemminkin olettavat siinä suoraviivaisia parannuksia jättäen arvioimatta muita määrääviä tekijöitä (Collen – Nicholson 2014, s. 166).

<sup>219</sup> Pariisin ilmastopöytäkirjan tavoite pitää maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle 2 °C:ssa suhteessa esiteolliseen aikaan ja pyrkien toimiin, joilla lämpötilan nousu saataisiin rajattua 1,5 °C:een suhteessa esiteolliseen aikaan (SopS 75–76/2016, 2(1)(a) artikla), vrt. biodiversiteettisopimuksen mukaiset Aichi-tavoitteet (UNEP 2010, s. 8–9). Vuoteen 2020 ulottuneet Aichi-tavoitteet koostuivat viidestä päätavoitteesta, joita täsmennettiin yhteensä 20 alatavoitteella. Tosin myös ilmastotavoitteiden ja -indikaattorien määrittelyynkin liittyy merkittäviä yksinkertaistuksia ja epävarmuuksia (ks. esim. IPCC 2021, s. 20–22, 28–29). Myös Pariisin sopimuksen mukaiset osapuolten julkistamat NDC-tavoitteet (*nationally determined contributions*) ovat heterogeenisia: ne ovat perustuneet esimerkiksi absoluuttisiin kasvihuonekaasupäästöihin, päästöintensiteettiin, energiatehokkuuteen ja uusiutuvan energian määrään (Mehling 2018, s. 673–674). Mainitut ilmastotieteessä (ja -politiikassa) tehdyt approksimaatiot ja heterogeenisyyden hyväksyminen eivät estä, vaan mahdollistavat ilmastopolitiikan. Kansainvälisen ilmasto-oikeusjärjestelmän tarjoamasta inspiraatiosta biodiversiteettitavoitteiden kehittämiseksi, ks. esim. IUCN 2018, s. 3–5.

<sup>220</sup> Lim 2019, s. 83–84.

<sup>221</sup> BD-lain ydinajatuksina vaikuttavat tekijät, kuten tietoon perustuva pitkäjänteinen ja laaja-alainen suunnittelu, tiedon tuottaminen ja jakaminen yhteiskunnassa sekä osallistumisen edistäminen, toteutunevat olennaisesti heikommin, jos ei vallitse riittävää yksimielisyyttä biodiversiteetin olemuksesta ja mitattavuudesta. Varoittava esimerkki kiistanalaisen tilanteen luomasta mahdollisuudesta viivyttelyyn ja epävarmuuden siementen kylvämiseen ilmastonmuutokseen liittyen, ks. esim. Oreskes – Conway 2011, s. 133–167.

ilmastolakiin sisällytetyjä elementtejä vastaavia säännöksiä harkitaan sisällytettävän uuteen LSL:iin meneillään olevan luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä<sup>222</sup>. Voisiko viheliäisyydessään ja monimutkaisuudessaan ilmastonmuutosta vaikeammin torjuttavan luontokadon sääntelytarpeisiin kuitenkin olla riittävää tai optimaalista pelkkä muokkausten tekeminen säädökseen, jonka ajalliset juuret ja osin myös lähestymistapa ovat suhteellisen kaukana nykyisen kestävyysmurroksen edellyttämistä systeemisistä uudistuksista? Koska vastaus kysymykseen ei selvästikään ole yksiselitteisen myönteinen, vaikuttaa perustellulta arvioida biodiversiteettiä koskevan puitelainsäädännön soveltuvuutta sääntelystrategisena vaihtoehtona. Seuraavissa osioissa arvioidaan puitelainsäädäntöä niin sääntelyteorian kuin empirian näkökulmasta. Myös ilmastopuitelaisista tehtyjä arvioita hyödynnetään, koska lakeja on lukumääräisesti runsaasti verrattuna biodiversiteettioikeudellisiin puitelakeihin<sup>223</sup>.

### 3.3 Puitelainsäädäntö sääntelyteorian näkökulmasta – vertailukohtana ilmasto-oikeus

Puitelainsäädännön hyödyntämistä nykyisiin, globaaleihin ympäristöongelmiin liittyvässä hallinnossa vaikuttaa kirjallisuudessa analysoidun melko rajallisesti. Sääntelystrategian näkökulmasta puitelainsäädännön voi katsoa sijoittuvan osaksi informaatio-ohjausta<sup>224</sup>. Yleisesti informaatio-ohjaus voidaan liittää ennemminkin esimerkiksi kuluttajan tietopohjan vahvistamiseen kaltaisiin toimiin<sup>225</sup>, mutta ympäristöoikeudessa informaatio-ohjauksen epäyhtenäiseen ryhmään kuuluvat luontevasti esimerkiksi ilmastolain mukaiset suunnitelmat<sup>226</sup>. Ilmastolakia voidaan pitää tyypiesimerkkinä informaatio-oikeudellisesta säädöksestä, joka luo menettelyn tiedon keräämiseen ja välittämiseen<sup>227</sup>. On myös pantava merkille ilmastolain tietty normatiivinen luonne, sillä laki asettaa määrällisiä tavoitteita, vaikka niiden saavuttamista ei voida pitää oikeudellisesti varmistettuna.

---

<sup>222</sup> Aiheesta tarkemmin, ks. luku 5.

<sup>223</sup> Seuraavaksi pyritään arvioimaan nimenomaan puitelain vaikutuksia säädöstyypin ja sääntelystrategisena valintana, eikä se kuvaa tietyn puitelain sisältämien elementtien eli yksittäisten sääntelykeinojen vaikutuksia. Yhdistyneen kuningaskunnan tapauksessa tällaista arviointia on esitetty yksittäisistä elementeistä, ks. Averchenkova ym. 2020, s. 261. Ulkomaisia biodiversiteettilakeja koskevat arviot esitetään luvussa 4.1.

<sup>224</sup> Ilmastolain tapauksessa, ks. Kokko 2017a, s. 263—264. Sääntelystrategioista yleisesti, ks. Balwin ym. 2012, s. 105—136. Vrt. myös ympäristösuunnittelua koskeva luku oikeusvertailevassa ympäristöoikeuden teoksessa, jossa ympäristösuunnittelu on sijoitettu osaksi *Command & control* -sääntelyä, ks. Wang 2019.

<sup>225</sup> Balwin ym. s. 119.

<sup>226</sup> Kokko 2017a, s. 257—258.

<sup>227</sup> Kokko 2017a, s. 22.



Yleisesti ottaen ympäristöongelmiin liittyvän julkisvetoisen suunnittelu yleistyi 1970-luvulla, ja vähitellen näkökulmat ovat laajentuneet maailmanlaajuisten ympäristöongelmien hallintaan. Samalla hallinnon koordinaatio ja toiminta on muuttunut vaikeammaksi, kun suunnittelussa on otettava lukuun eri yhteiskunnan toimialat sekä tasot paikallisesta globaaliin.<sup>228</sup> Wangin mukaan tällaisiin hallinnon kehitystarpeisiin vastataan usein juuri puitelaeilla, joilla säädetään ympäristösuunnitelmien oikeudellisesta perustasta sekä hallinnon alojen toiminnan yhteensovittamisesta<sup>229</sup>. Sääntelyteorian näkökulmasta esimerkiksi ilmastopuitelain voi luonnehtia muodostavan tietynlaisen katto- tai metasäädöksen, jossa säädetään esimerkiksi ilmastopolitiikan yleisistä tavoitteista, instituutioista ja periaatteista, vaikka kyseessä ei ole säädöshierarkkisesti muita lakeja ylempi säädös. Vastaava BD-laki voisi mahdollistaa kokonaisvaltaisemman lähestymistavan biodiversiteetin turvaamiseksi, ja sen myötä voisi olla mahdollista paremmin ottaa huomioon erilaiset luonnon monimuotoisuuden kohdistuvat paineet ja ajurit.<sup>230</sup>

Lainsäädännöllä ja sen uudistuksilla on erilaisia vaikutuksia. Yleisesti ympäristöoikeudessa sääntelyn vaikutuksista merkityksellisimpinä voidaan pitää esimerkiksi sääntelyn ympäristöllistä vaikuttavuutta, kustannustehokkuutta, dynaamista tehokkuutta, oikeudenmukaisuutta, päätöksenteon demokraattisuutta, merkityksellisyyttä sekä ennakoitavuutta ja joustavuutta<sup>231</sup>. Seuraavassa alaluvussa esitetään empiirisiä arvioita ilmastopuitelakien vaikutuksista. Todettakoon tässä, että esitöidensä mukaan vuoden 2015 ilmastolailla ja ehdotuksella uudeksi ilmastolaiksi on tavoiteltu ja arvioitu olevan kaikkia edellä mainituista vaikutuksista ilmastopolitiikalle niiden myönteisessä merkityksessä<sup>232</sup>. Näin ollen

---

<sup>228</sup> Wang 2019, s. 832.

<sup>229</sup> Wang 2019, s. 831.

<sup>230</sup> Ilmastopuitelakien hyödyistä lyhyesti, ks. Mehling 2021, s. 175—176.

<sup>231</sup> Similä 2002, s. 185—199; vrt. kansallinen ilmastosääntely, jonka tärkeimpinä mittareina Mehling pitää sääntelyn ympäristöllistä vaikuttavuutta, kustannustehokkuutta, oikeudenmukaisuutta sekä poliittista ja hallinnollista toteutettavuutta (Mehling 2020, s. 14). Vaikutuslajeista yleisesti, ks. Tala 2001, s. 57—74.

<sup>232</sup> Ilmastolain tavoitteina ja arvioituina vaikutuksina ympäristöllinen vaikuttavuus ja sen arviointi (HE 82/2014 vp, s. 29), kustannustehokkuus (s. 25), dynaaminen tehokkuus (s. 32), päätöksenteon demokraattisuus (s. 30), merkityksellisyys (yhteiskunnallinen näkyvyys ja painoarvo s. 30), ennakoitavuus (s. 31) ja joustavuus (s. 28) Oikeudenmukaisuus korostuu ehdotuksessa uudeksi ilmastolaiksi (HE 27/2022 vp, s. 27, 34). Toisaalta on todettava, että kestävyysmurroksessa on luonnollisesti sekä voittajia että häviäjiä esimerkiksi taloudellisessa mielessä. Todennäköisesti pitkäjänteisemmän (biodiversiteetti)politiikan ja läpinäkyvämmän suunnittelun mahdollistava puitelaki voisi yleisesti ottaen lisätä oikeusvarmuutta, tuoda taloudellisia hyötyjä ja vähentää arvaamattoman politiikan aiheuttamia kustannuksia. Ylipäätään hallittu kestävyys-siirtymä mahdollistaisi osaltaan yhteiskunnallisen jatkuvuuden (vrt. Ehrlich – Ehrlich 2013), ja luontokadon pysäyttäminen ehkäisisi tai vähentäisi etenevän luontokadon aiheuttamia kustannuksia. Kuitenkaan BD-lain mahdollisia kielteisiä taloudellisia vaikutuksia ei luonnollisesti voida sulkea pois. Lopulta

puitelainsäädännöllä, jollainen BD-lakikin olisi, on mahdollista vähintään tavoitella ja arvioida saavutettavan useita ympäristöoikeudellisia hyötyjä.<sup>233</sup>

Puitelakeja on vuosikymmenten saatossa laadittu erilaisia, eivätkä niiden vaikutukset ole yksiselitteisiä. Perusteltua kritiikkiä puitelainsäädäntöä kohtaan voidaan esittää muun muassa sen käyttämisestä vallan delegoimiseen eduskunnalta hallinnolle, mitä voidaan pitää demokratian kannalta haitallisena<sup>234</sup>. Kotimaisen ilmastolain tapauksessa tällaiseen delegointiin ei käytännössä ole päädytty<sup>235</sup>, eikä puitelainsäädännön periaatteellinen delegointimahdollisuus vaikuta ehdottomalta esteeltä BD-lain harkitsemiselle<sup>236</sup>.

Puitelakeja voidaan kritisoida erityisesti niiden heikosta velvoittavuudesta. Puitelailla ei välttämättä ole välittömiä oikeusvaikutuksia (kuin valtionhallintoon): esimerkiksi kotimaisen ilmastolain esitöissä korostettiin, ettei se vaikuta yksilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin<sup>237</sup>. Ilmastolakiamme onkin luonnehdittu epätäydelliseksi sääntelyksi (*lex imperfecta*), koska sen mukaisen suunnittelujärjestelmän noudattaminen sanktiokeinojen puuttuessa perustuu oikeastaan demokraattiseen avoimuuteen, poliittiseen vastuuseen ja

---

taloudelliset vaikutukset määräytyisivät BD-lain toteutustavan, hallinnollisen toimeenpanon, mutta myös merkittävässä määrin ylikansallisen kehityksen perusteella.

<sup>233</sup> Ei ole valmista tai ehdotonta kriteeristöä BD-lain soveltuvuuden arvioimiseksi suhteessa biodiversiteetin turvaamiseen. Edellä esitetyn ilmastopuitelain vaikutusten tarkastelun perusteella voidaan kuitenkin tehdä lyhyt ekskurssi, jossa suuntaa antavasti arvioidaan BD-lain soveltuvuutta tarkoitukseensa suhteessa Kokon (2003) esittämiin suuntaviivoihin biodiversiteettiä turvaavien oikeudellisten toimenpiteiden perustaksi, tosin sillä varauksella, että Kokko on tarkoittanut teesinsä materiaalistien säännösten (*ei* siis puitelainsäädännön) säätämisen ohjenuoriksi (Kokko 2003, s. 285). BD-laki puitelakina voisi lähtökohtaisesti vastata hyvin Kokon esiin nostamiin kattavuuden, laaja-alaisuuden, seurannan, avoimuuden ja yleisön osallistumismahdollisuuksien edistämisen vaatimuksiin (teesit 1—2, 8—10). Lain tasoisena säädöksenä puitelaki voisi periaatteessa (tosin epäsuorasti tai ennen pitkää) lisätä biodiversiteetin turvaamisen painoarvoa ja vähentää *lex superior*-säännön mukaista normihierarkiasta johtuvan konfliktin ratkeamista biodiversiteetin tappioksi (teesi 3). Toisaalta puitelain yleisluontoisuus ei saisi aiheuttaa säännösten epäselkeyttä (teesi 1), ja sisällöllinen (aineellinen) tehokkuus, konkreettiset käyttäytymisnormit ja laatustandardit (teesit 4, 6 ja 7) eivät todennäköisesti toteutuisi puitelaissa. Puitelain luonne puitesäädöksenä voi aiheuttaa epäselvyyttä säännösten luonteesta (teesi 5). (Kokko 2003, s. 285—286). Näin BD-laki vaikuttaa lähtökohtaisesti pääosin soveltuvalta keinolta biodiversiteetin turvaamiseen, jos hyväksytään lähtökohdaksi se puitelainsäädännön ominaispiirre, että sillä ei tavoitellakaan aineellisia, välittömiä oikeusvaikutuksia.

<sup>234</sup> Tieteen termipankki 2020. Valtuuttava laki voi olla väljäluento puitelaki (HE 1/1998 vp, s. 132; vrt. Jyränki – Husa 2012, s. 249—251). Asetuksenantovaltuuden PL 80 §:n mukaisesta tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksesta PeV:n käytännössä, ks. PeVL 16/2002 vp, s. 2; Tuominen 2019.

<sup>235</sup> Aiheen arviointia varhaisessa ilmastolain esiselitysvaiheessa, ks. Utter 2008, s. 11, 23—28. Vrt. ilmastolain asetuksenantovaltuus (15.4 §), jota ei ole käytetty (Ekroos ym. 2020, s. 81).

<sup>236</sup> Asiaa tulisi arvioida perusteellisesti BD-lain toteutukseen liittyvässä jatkotutkimuksessa. Yhtäältä luonnon monimuotoisuuden epätasainen alueellinen jakauma ja toisaalta kuntien kaavoitusmonopoli ja merkitys maankäytöllisessä päätöksenteossa saattavat vähentää valtion viranomaisten suunnittelun tehokkuutta. Yksi kompromissi voisi olla lakisäateinen alueellisella tasolla tapahtuva suunnittelu (ks. luku 4.2).

<sup>237</sup> HE 82/2014 vp, s. 47. Ilmastolain mukaisten suunnitelmien oikeusvaikutuksista ja oikeudellisesta merkityksestä, ks. esim. Belinskij ym. 2021, s. 446—447.

virka velvollisuuteen. Sääntelyteorian näkökulmasta *Lex imperfecta* -sääntelyn käyttäminen hyödyllisyys ja tarkoituksenmukaisuus ratkeaa tapauskohtaisesti; esimerkiksi ilmastolain tapauksessa valinta oli tarkoituksellinen.<sup>238</sup>

Kritiikki puitelainsäädännön heikoista oikeusvaikutuksista on sinänsä perusteltua, kun arvioidaan puitelainsäädäntöä sääntelystrategisena vaihtoehtona: on vältettävä luomasta sellaista lainsäädäntöä, jolla ei ole vaikutusta ja joka jopa lisää sääntelytaakkaa. Keskeistä on kuitenkin huomata, ettei sääntelyn vahva velvoittavuus suinkaan ole synonyymi, edellytys tai tae sen vaikuttavuudelle tai toimivuudelle<sup>239</sup>. Jos puitelaki vaihtoehtona lähtökohtaisesti sivuutettaisiin kritisoiden tällaisen säädöstyypin ”oikeudellista hampaattoomuutta”, ei tällöin ole täysin ymmärretty tai hyväksytty puitesääntelyn lähtökohtia (esimerkiksi kohdistuminen julkiseen valtaan, tarkoituksellinen *lex imperfecta* -luonne). Tällaisessa kritiikissä on oikeastaan kyse siitä, tulisiko käyttää puitelainsäädäntöä vai muita sääntelykeinoja, kuten aineellisoikeudellisia normeja luovia säädöksiä<sup>240</sup>, eli siitä, saadaanko vahvemmin velvoittavilla säädöksillä aikaan enemmän ympäristöllistä vaikutusta ja millä edellytyksin tämä on mahdollista.

Tosiasia on, että aineellisen oikeustilan merkittävä muuttaminen edellyttää laajaa kannatusta uudelle sääntelylle, ja mitä merkittävämmän normin odotetaan ohjaavan toimijoiden käytöstä, sitä voimakkaampina näyttäytyvät jännitteet esimerkiksi ympäristöperusoikeuden ja muiden perusoikeuksien kanssa. Puitelakeja on ympäristöoikeudessa käytetty osin siksi, että ne väljäsisältöisinä säädöksinä ottavat huomioon tekniikan, talouden ja

---

<sup>238</sup> Kokko 2017a, s. 283; myös Aarnio 2016, s. 87–88. Oikeusministeriö kritisoi heikosti velvoittavien säännösten sisällyttämistä lainsäädäntöön, mutta piti ratkaisua ilmastolain tavoitteellisen luonteen vuoksi hyväksyttävänä (Oikeusministeriö 2014, s. 2) Myös maa- ja metsätalousministeriö kritisoi ilmastolain säätämisen lähtökohtia ja arvioi sillä olevan useita kielteisiä vaikutuksia (Maa- ja metsätalousministeriö 2014, s. 1). Vuoden 2015 ilmastolain järjestelmässä muutoksenhaun on arvioitu rajautuvan yleiseen hallinto-oikeudelliseen valitusperusteeseen koskien valtioneuvoston hyväksymispäätöksiä ilmastosuunnitelmista, mutta oikeustilaa on pidetty epäselvänä (Belinskij ym. 2021, s. 452; Ekroos ym. 2020, s. 40–41). Ilmastolain uudistushankkeessa muutoksenhakusäännös jätettiin lausuntopalautteeseen vedoten myöhemmin erikseen säädettäväksi, vrt. Belinskij ym. 2021, s. 452–453; HE 27/2022 vp, s. 6–7. Julkisivallan ympäristöön liittyvien suunnitelmien oikeudellinen merkitys lienee vielä epäselvempi ilman puitelain hyödyntämistä (Wang 2019, s. 831).

<sup>239</sup> Ks. myös Kokko 2017a, s. 415. Esimerkiksi *Tala* on ehdottanut luokittelua lakiuudistuksen vaikutusten kohdentumisesta seuraavasti: vaikutukset 1) oikeussubjektien materiaaliseen elämänpäiiriin, 2) viranomaisiin, 3) oikeudellisiin menettelytapoihin sekä 4) tietoisuuden, arvojen, ideoiden ja moraalien alalla. Vaikka esimerkiksi ilmastolailla ei ole tarkoitettu säädettävän materiaalisia vaikutuksia (luokka 1), niin laki aiheuttaa merkittäviä muiden kolmen luokan mukaisia vaikutuksia.

<sup>240</sup> Ilmastolain uudistushankkeessa yksityisiin kohdistuvia aineellisoikeudellisia vaikutuksia sisältävien säännösten sisällyttäminen ilmastolakiin puitelakina nähtiin epätarkoituksenmukaisena. Tällaisten normien johdonmukaiseksi paikaksi katsottiin muu lainsäädäntö tai uudet erillislait (Hildén ym. 2021, s. 141–142).

yhteiskuntapoliittisten hyväksyttävyyden<sup>241</sup>. Puitesääntely ajatuksena vastaa tiettyyn sääntelyn tarpeeseen, joka ei ole se, että yksilöiden käytöstä ohjaavien normien olisi muuttava voimakkaasti lain voimaantulon hetkellä. Pikemminkin puitelain voi ajatella luovan instituutioita tietoperusteiselle yhteiskunnalliselle keskustelulle ja päätöksenteolle, joka on laajasti osallistavaa, kokonaisvaltaista, hallinnonaloja yhteensovittavaa ja ajallisesti pitkäjänteistä. Vasta näissä instituutioissa tapahtuvan tiedon muodostuksen ja koamisen kautta voi syntyä käsitys siitä, kuinka sääntelykohteiden käyttäytymistä, ja siis mahdollisesti aineellista oikeutta, täsmällisesti tulisi muokata. Puitelainsäädännön arvioinnissa (tietyn puitelain taikka yleisesti säädöstyypin tapauksessa) tulisikin kiinnittää huomio siihen, kuinka puitelaki onnistuu tässä tehtävässään eli ensisijaisesti tiedon muodostuksessa, ei siihen, millaisia välittömiä oikeusvaikutuksia säädös saa aikaan.

*Sairinen* arvioi jo vuonna 2000, että yhä intensiivisemmäksi kehittyvä ympäristöpolitiikka edellyttää laajaa julkista hyväksyttävyyttä.<sup>242</sup> Kaksi vuosikymmentä myöhemmin käsitykseen on helppo yhtyä<sup>243</sup>. Nimenomaan tämän, laajemman ympäristösääntelyn legitimitetin suhteen puitelaki on sääntelyteoreettisesti mielenkiintoinen sääntelykeino. Yhtäältä kyse on tietynlaisesta ylätasoon säädöksestä, jonka on tarkoitus ohjata ja yhteensovittaa muiden säädösten soveltamista sekä viranomaisten toimintaa. Puitelakeihin tyypillisesti liitettävät keskusjohtoiset (*top-down*) suunnittelujärjestelmät heijastavat uskoa keskitetyn suunnittelun (tai ylipäätään yhteiskunnallisen suunnittelun) hyödyllisyyteen<sup>244</sup>. Samalla yksi puitelain tyypillinen *ratio legis* on mahdollistaa yhteiskunnan eri toimijoiden ja kansalaisten osallistuminen (*bottom-up*) suunnitelmien laatimiseen. Puitelait eivät täten vertaudu tyhjentävästi joko *top-down*- tai *bottom-up*-malliseen sääntelyyn; voisi sanoa kyse olevan jossain määrin uudeltaisesta ympäristöhallinnon

---

<sup>241</sup> Ekroos ym. 2013b, jakso I.3 Ympäristöllisen päätöksenteon erityispiirteistä – Puitelait ja väljäisältöiset normit.

<sup>242</sup> *Sairinen* 2000, s. 266—267.

<sup>243</sup> Ks. esim. keskustelu kestävyysmurroksen syvällisyydestä ja edellytyksistä, *Similä* 2021, s. 3.

<sup>244</sup> Toki puitelainsäädäntöön on mahdollista sisällyttää säännöksiä myös kansallista tasoa alempien tasojen harjoittamaa suunnittelua.

toteutustavasta<sup>245</sup>, joka parhaimmillaan edistää kestävyysmurroksen edellyttämän sääntelyn legitimizeettia<sup>246</sup>.

Kansallisen säädösarkkitehtuurin näkökulmasta BD-laki näyttyy tietyllä tavalla myös uudenlaisena oikeudellisena alustana, joka monipuolistaa sääntelyn jatkokehittämisen vaihtoehtoja. Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna lainsäädäntö tai oikeus eivät ole staattisia, vaan ne ovat jatkuvassa muutoksessa. Ilmasto-oikeudessa puitelait on yleisesti tunnistettu sääntelyn edistämisen ja kehittämisen työkaluiksi<sup>247</sup>. Heikosta velvoittavuudestaan kritisoituaan ilmastolakiin harkitaan lain uudistuksen yhteydessä muutoksenhakua koskevaa säännöstä<sup>248</sup>, mikä kuvastaa puitelain dynaamista merkitystä. Vaikka vuoden 2015 ilmastolain merkitys kotimaisille ilmasto-oikeudenkäynneille oli alun perin epäselvä, niin käytännössä laki muodosti juridisen alustan, jolle oikeudenkäynnit selkeästi mahdollistava elementti vaikuttaa olevan mahdollista lisätä.<sup>249</sup> Vastaavasti myös BD-laki puitelakina voisi mahdollistaa uudenlaisten elementtien lakisääteisyys tulevaisuudessa ja siten joustavan tavan vastata sääntelytarpeiden kehittymiseen. Ilman puitelain säätämistä

---

<sup>245</sup> Vrt. Sairinen 2000, s. 266—267. Suunnitelma- ja ohjelmaohjauksen merkityksestä kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistäjänä, ks. myös Karhu – Määttä 2010, s. 67—68. Moderniin ympäristösuunnitteluun voi yhdistyä erilaisten markkinamekanismien tai vapaaehtoisten sopimusten hyödyntämistä (Wang 2019, s. 832). Suunnittelujärjestelmän ja laajojen osallistumismahdollisuuksien voi ajatella kuvastavan *Habermasin* deliberatiivisen demokratian mallia, jossa legitiimi oikeus ja vallan käyttö perustuu demokraattiseen, kansalaisyhteiskunnan osallistumisen mahdollistavaan menettelyyn (ks. esim. Tuori 2000, s. 118—123). Toisaalta Habermasin ajatusmallin kiistävistä yhteiskuntateoreetikoista esimerkiksi *Mouffekin* lähtökohta on, että niin sanotussa agonistisessa demokratiassa vihamielistäkin poliittista konfliktia on hallittava, jotta demokratia ei luhistu siihen (Petman 2010, s. 322).

<sup>246</sup> Legitimizeetti viittaa oikeutettuuteen tai hyväksyttävyyteen. Oikeudellinen legitimizeetin käsite syntyi 1600-luvun poliittisessa filosofiassa, ja *Hobbesin*, *Locken* ja *Rousseauin* teorioissa vallan legitimizeetin lähteenä toimi tasavertaisten ja vapaiden ihmisten solmima yhteiskuntasopimus. (Kyllönen 2010, s. 23). Ympäristösääntelyn legitimizeetin perusteita voidaan hahmottaa eri tavoin. Legitimizeetti voi olla luonteeltaan normatiivista tai empiiristä (Kyllönen 2010, s. 24), ja siitä voidaan erottaa panos- ja tuotosolluttavuus (Borgström 2011, s. 63—65). Ympäristösääntelyn kokonaislegitimizeetin voi nähdä muodostuvan poliittis-oikeudellisen legitimizeetin lisäksi taloudellisesta, yhteiskunnallis-kulttuurisesta sekä ekologisesta legitimizeetistä (Karhu – Määttä 2010, s. 60—62). Postmodernissa, polysentrisessä ja moniarvoisessa yhteiskunnassa esimerkiksi joustava sääntely voi edistää oikeudellista legitimizeettia, jota voi lisätä myös ympäristöoikeudellisen ohjelma- ja suunnitelmaohjauksen käyttäminen (Karhu – Määttä 2010, s. 66.). Muita kirjoittajien tunnistamia erityisesti ympäristö- ja luonnonvarasääntelyn kehityskulkuja, jotka vaikuttavat legitimizeettiin, ovat muun muassa sääntelyn ylikansalliset lähteet, sääntelyn yksityiskohtaistuminen sekä sääntelyn integroituminen. (Karhu – Määttä 2010, s. 69—74). Erityisesti luonnon järjestelmien riippuvuussuhteet, jotka ylittävät valtion rajoja, voivat olla haaste poliittiselle legitimizeetille (Karhu – Määttä 2010, s. 70—71). Juuri ilmastonmuutokseen ja luontokatoon on viitattu ekologisen legitimizeetin kynnyskysymyksiä (Karhu – Määttä 2010, s. 63, 81—82; Naskali 2010, s. 113—115).

<sup>247</sup> Setzer – Nachmany 2018, s. 51—52.

<sup>248</sup> Vihervuori 2022.

<sup>249</sup> Ekroos ym. ovat pitäneet mahdollisena muutoksenhakua valtioneuvoston suunnitelmapäätöksiin (Ekroos ym. 2020, s. 40—41), mutta ilman lain selkeää tukea asiaan liittyy epäselvyyksiä koskien muun muassa päätösten valituskelpoisuutta (Vihervuori 2022, s. 24, 33) ja muutoksenhakuun oikeutettujen piiriä (Vihervuori 2022, s. 25—26, 33, 46).

vaihtoehtojen valikoima on yksinkertaisesti suppeampi. Lisäksi laajoja, merkittävästi ai-neellisoikeudellisia normeja sisältävien lakien, kuten LSL:n, uudistaminen voi olla käy-tännössä hankalampaa kuin puitelain.

### 3.4 Puitelainsäädännön empiria – vertailukohtana ilmasto-oikeus

Tutkimusnäyttö ilmastopuitelakien vaikutuksista on yhä vähäistä, vaikka ilmastopuitela-keja on maailmalla säädetty puitelain määritelmästä riippuen jopa useita kymmeniä, joista merkittävä osa aivan viime vuosina.<sup>250</sup> Vaikutusten (*ex post*) arviointien vähäisyyttä se-littävät lakien säätämisestä on kulunut lyhyt aika ja kestävyysmurroksen keskeneräi-syys<sup>251</sup>. Tyypillisesti ilmasto-oikeudellisia puitelakien vaikutuksia on luonnehdittu laa-dullisesti yleisluontoisella, jopa abstraktilla tasolla. Suorastaan silmiinpistävää on, kuinka pieni joukko tutkijoita vaikuttaa tuottaneen valtaosan ilmastopuitelakeja käsittelevästä kansainvälisestä tutkimuksesta<sup>252</sup>. Empiiristä tutkimusta puitelainsäädännön vaikutuk-sista tarvitaan selkeästi lisää, vaikka muutamia empiirisluonteisia arvioita on julkaistu.

Huhtikuussa 2022 hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) raportissa puitelakeja käsitellään ensimmäistä kertaa IPCC:n julkaisussa erikseen omana sääntelykeinonaan<sup>253</sup>. Ilmastohallinto ylipäätään arvioidaan vaikutukselliseksi silloin, kun se sovittaa yhteen eri politiikanlohkoja, hyödyntää sy-nergioita ja yhdistää eri tasoista päätöksentekoa<sup>254</sup>. Esitetyn yhteenvedon perusteella il-mastopuitelakien arvioinnissa painotetaan tyypillisesti pitkän aikavälin tavoitteiden mer-kitystä yhdistettynä lyhyen aikavälin instrumentteihin sekä hallinnon velvollisuuksien ja vastuiden selkeän jaon, vuotuisen raportoinnin ja itsenäisen tieteellisen asiantuntijaeli-men tärkeyttä<sup>255</sup>. Empiirisiä arvioita ilmastopuitelakien kokonaisvaikutuksista koroste-taan olevan äärimmäisen vähän<sup>256</sup>.

Muutamissa ilmasto-oikeudellisissa tutkimuksissa on pyritty arvioimaan puitelakien vai-kuuksia. *Duwe ym.* (2017) arvioivat ilmasto-oikeudellista puitesääntelyä niin

---

<sup>250</sup> Mehling 2021, s. 168, 173—174.

<sup>251</sup> Duwe ym. 2017, s. 12.

<sup>252</sup> Ks. esim. Maailmanpankin julkaisu koskien ilmasto-oikeudellisia puitelakeja; julkaisussa kiitellään eri-tyisesti *Alina Averchenkovan* urauurtavaa tutkimusta, ks. World Bank 2020, s. 5, 39—40.

<sup>253</sup> IPCC 2022, s. 2209—2211 (*Chapter 13.2.1*). Vrt. aiemmat ilmastomuutoksen hillinnän keinoja käsi-telleet osaraportit: IPCC 2007 ja IPCC 2014.

<sup>254</sup> IPCC 2022, s. 60 (SPM E.3).

<sup>255</sup> IPCC 2022, s. 2210 (*Chapter 13.2.1*).

<sup>256</sup> IPCC 2022, s. 2210 (*Chapter 13.2.1*).

kansallisella kuin sitä alemmilla tasoilla 13 tapaustutkimuksen kautta, mutta tutkimuksen johtopäätösten tunnustettiin kuvastavan pääosin potentiaalia eikä toteutunutta kehitystä<sup>257</sup>. Kyseisessä tutkimuksessa arvioitiin puitelakien laintasoisina säädöksinä mahdollistavan tehokkaammin kestävyysmurroksen toteutuksen, niiden voivan nostaa ilmastopolitiikan kunnianhimon tasoa sekä lisäävän laajaa poliittista sitoutumista. Pitkäjänteisen ilmastopolitiikan tavoitteiden ja puitteiden kodifioimisella lakiin arvioitiin olevan myös voimakasta symbolista merkitystä.<sup>258</sup> Vuonna 2019 Espanjan ilmastolainsäädännön valmistelun tueksi laatimassaan arviossa *Averchenkova* painotti tutkimiansa seitsemän kansallisen sääntelyratkaisun maakohtaista arviointia<sup>259</sup>. Luotettavia johtopäätöksiä puitelainsäädännön vaikutuksista on olemassa olevan tutkimuksen perusteella haastavaa tehdä, vaikka ilmastolakien nopean yleistymisen voikin ymmärtää viestiksi laaja-alaisista uskoksista niiden hyödyllisyyteen.

Kotimaisessa viitekehyksessä vuoden 2015 ilmastolain kokonaisvaikutuksia ei ole tähän mennessä arvioitu; lain uudistushankkeen yhteydessä tehdyssä selvityksessä viitattiin yleisluontoisiin kokemuksiin Yhdistyneen kuningaskunnan ilmastolainsäädännön vaikutuksista<sup>260</sup>. Yksin tällainen arviointi toisessa oikeusjärjestyksessä ja -kulttuurissa saaduista kokemuksista ei selvästi ole optimaalista kansallisen sääntelyn arvioimisen ja kehittämisen kannalta. Kotimaisen ilmastopuitelainsäädännön vaikutusten arvioiminen olisi hyödyllistä myös BD-lain vaikutusten suuntaa antavassa (*ex ante*) arviossa.

### 3.5 Välitilinpäätös

Tähän saakka esitetyn perusteella esitetään seuraavat johtopäätökset BD-lain tarpeellisuudesta ja soveltuvuudesta. Ensinnäkin luonnon monimuotoisuuden heikkenemistä ei ole pystytty pysäyttämään käytännössä millään tarkastelun tasolla, ei Suomessa eikä

---

<sup>257</sup> Duwe ym. 2017, s. 3—5 alaviitteineen.

<sup>258</sup> Duwe ym. 2017.

<sup>259</sup> Averchenkova 2019, s. 69: ”*There is no one-size-fits all template for climate policies and frameworks. Different approaches will suit different national systems.*”

<sup>260</sup> Hildén ym. 2021, s. 17. Viitatussa selvityksessä Yhdistyneen kuningaskunnan vuoden 2008 ilmastolakia (UK:n ilmastolakia) arvioitiin haastattelututkimuksella, jonka tulosten perusteella UK:n ilmastolakia pidettiin olennaisen tärkeänä kansallisen ilmastopolitiikan instrumenttina, jota oli kuitenkin syytä päivittää teknisluonteisten tavoitekirjausten osalta sekä vahvistaa ilmastopolitiikan täytäntöönpanon varmistamiseksi sekä kaikkien hallinnonalojen sitoutumisen takaamiseksi (Fankhauser ym. 2018, s. 1—5). Toisaalla UK:n ilmastolakia on kiiteltu sen luomasta foorumista laadukkaammalle ilmastopolitiikan keskustelulle sekä myönteisestä vaikutuksesta yhteiskunnallisen konsensuksen rakentumiselle. Ilmastopolitiikkaa pidetään sen myötä tietopohjaltaan parantuneena, ennakoitavampana sekä pitkäjänteisempänä, mutta pessimistisempiäkin arvioita on esitetty (Averchenkova ym. 2020, s. 260—261).

ylikansallisesti. Toiseksi voimassa olevassa oikeudessa luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen viitataan lukuisissa säädöksissä, mutta vaikuttavuus biodiversiteetin kannalta on jäänyt laajasti riittämättömäksi. Biodiversiteetin kannalta keskeisenä pidetyn luonnonsuojelulainsäädännön lähestymistapa juontaa juurensa aikaan ennen kuin biodiversiteettiä hahmotettiin tiedollisesti mielekkäällä tavalla, minkä voi katsoa yhä merkittävästi rajoitettavan LSL:n soveltamisalaa, lähestymistapaa ja vaikuttavuutta. Nykyinen LSL perustuu ensisijaisesti ajatukseen uhanalaisten tai harvinaisten lajien ja kohteiden suojelusta, mutta ei kykene estämään uhanalaistumista taikka harvinaistumista, saati vaikuttamaan luontokadon juurisyihin. Kolmanneksi päivityksiä ja lisäyksiä luonnonsuojelulainsäädäntöön tekemällä tilannetta voidaan epäilemättä parantaa, mutta muutosten kokonaisvaikutusten voi arvioida jäävän rajallisiksi ja luontokadon torjumisen kannalta riittämättömiksi<sup>261</sup>. Jos nämä seikat ollaan valmiita myöntämään nykyhetkessä, mutta niiden perusteella ei ryhdytä päättäväisiin lisätoimiin, on kysyttävä, kuinka yhteiskuntamme tai oikeutemme oikeastaan suhtautuu luontokatoon ja sen riskeihin<sup>262</sup>. Neljänneksi biodiversiteettisopimuksen vahvistamisen yhteydessä sopimuksen täytäntöönpanemiseksi niin sanottua yleislakia tai puitelakia pohdittiin eduskunnan ympäristövaliokunnassa aluksi jopa ensisijaisena vaihtoehtona sääntelyn kehitykselle<sup>263</sup>, mutta lopulta vaihtoehdoksi nostettiin erityislainsäädännön päivittäminen, johon on myös päädytty. Tuon päätöksen hedelmistä on nautittu usean vuosikymmenen ajan, mutta käsillä olevan kestävyysmurroksen yhteydessä on perusteltua harkita myös uudenlaisia oikeudellisia ratkaisuita<sup>264</sup>. Viidenneksi ilmasto-oikeudessa valtavirtaistava kehitys halki oikeusjärjestysten on ollut biodiversiteettioikeutta ponnekkaampaa, ja kansalliset ilmastopuitelait ovat yleistyneet verrattain nopeasti 2010-luvun aikana. Puitelainsäädäntö sinänsä voidaan sisällöllisesti toteuttaa lukuisin eri tavoin, mutta keskeisesti puitelaeilla pyritään luomaan kokonaisvaltainen oikeudellinen kehys yksityiskohtaisemmalle politiikalle, kokoamaan lainsäädäntöä, asettamaan selkeitä

---

<sup>261</sup> LSL:n uudistusta tukenut monitieteinen tukiryhmä näki ainoastaan LSL:iin ja suojelualueisiin nojaavan lähestymistavan riittämättömänä: monimuotoisuuspolitiikan valtavirtaistamista tarvitaan eri sektoreilla (Ympäristöministeriö 2020, s. 12–13). Yksin lajien rauhoittamisella ja suojelualueiden perustamisella nykymerkityksissään ei riitä biodiversiteetin kannalta (Ekroos ym. 2014, s. 491).

<sup>262</sup> Luontokadon pysäyttämisen käytännöllistä, antroposentristä imperatiivina on vuosi vuodelta yhä vaikeampi kiistää puhumattakaan luonnon itseisarvon tunnustavista ja moraalista näkökulmista; tämän merkityksestä tiiviisti, ks. esim. yli 15 000 tutkijan allekirjoittama vetoamus vuodelta 2017 (Ripple ym. 2017).

<sup>263</sup> YmVL 6/1994 vp (Luonnos), vrt. YmVL 6/1994 vp.

<sup>264</sup> Mieleen tulee lunnehdinta eräältä kenties niin sanotun laajemman oikeusyleisön ajattelijalta: ”*Should you find yourself in a chronically leaking boat, energy devoted to changing vessels is likely to be more productive than energy devoted to patching leaks*”. (Warren Buffett, kuten siteerattu teoksessa Kowalski 2012, kansilehti – tässä sitaatin lähteen ja sen tutkielmaan soveltumisen välillä voi nähdä tiettyä ironiaa).



tulevaisuuden politiikan kehityssuuntia sekä luomaan tarpeellisten menettelyiden ja institutioiden perusta<sup>265</sup>. Vaikka ilmastonmuutos ja luontokato ovat osin erillisiä ja erilaisia ilmiöitä, ne myös jakavat useita piirteitä ja niihin vastaamiselta on edellyttävä suurelta osin samankaltaista osallistavaa, kokonaisvaltaista ja pitkäjänteistä lähestymistapaa. Täten johtopäätöksenä on todettava, että ei ole perusteltua syytä olla vakavasti harkitsematta puitelakia myös biodiversiteetin turvaamiseksi<sup>266</sup>.

Näin ollen puitelainsäädännön tarpeellisuutta ja soveltuvuutta luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ei voida sulkea pois – sen sijaan BD-laki näyttyy arvioinnin perusteella jopa houkuttelevana sääntelystrategisena vaihtoehtona. Suomi ei olisi ensimmäinen maa, jossa luonnon monimuotoisuuden kokonaisvaltaiselle turvaamiselle omistetaan oma säädös, jos puitelakiin jonain päivänä päädytään. Seuraavassa luvussa esitellään valittuja ulkomaisia esimerkkejä ja kokemuksia biodiversiteettilaeista (luku 4.1), joiden perusteella arvioidaan kotimaisen BD-lain elementtejä ja erilaisia toteutustapoja (luku 4.2). Luvun 4.2 arvioinnissa tukeudutaan osin myös ilmasto-oikeudellisiin puitelakeihin.

## 4 Biodiversiteettiä koskevan puitelain toteutustavoista

### 4.1 Biodiversiteettioikeudellisia sääntelyesimerkkejä ulkomailta

#### 4.1.1 Yleistä

*Robinsonin* mukaan valtaosa maailman maista ei ole tehnyt merkittäviä muutoksia luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevaan säädösarkkitehtuuriinsa vuoden 1992 biodiversiteettisopimuksen jälkeen: kansallisissa lainsäädännöissä on tyypillisesti täydennetty ja muokattu aiempia säädöksiä, jotka ovat rakentuneet erilaisille, alkuperäisille lähtökohdilleen. Niinpä sääntelyn ristiriidoilta ja vajeilta ei ole välttytty.<sup>267</sup> Ulkomailla on kuitenkin kourallinen tapauksia, joissa on vuoden 1992 biodiversiteettisopimuksen jälkeen päädytty säätämään erillinen kansallinen biodiversiteettilaki. Kuten todettua, ilmasto-oikeudenkin perusteella puitelain määritelmä on perusteltua pitää melko avoimena, eikä yksittäisen säädöksen tyyppi aina ole yksiselitteisesti määritettävissä. Niinpä tässä ulkomaisten biodiversiteettilakien katsauksessa tarkastellaan erilaisia sääntelyratkaisuja, vaikka niitä ei välttämättä voida yksiselitteisesti määrittellä puitelaeiksi ottaen

---

<sup>265</sup> IPCC 2022, s. 2210 (Chapter 13.2.1).

<sup>266</sup> Tämän harkinnan tulee luonnollisesti käsittää puitelain lisäksi myös muut vaihtoehtoiset tai täydentävät tavat, joilla lainsäädäntöä ja oikeutta voidaan kehittää, mukaan lukien aineellinen oikeus.

<sup>267</sup> Robinson 2017, s. 36.

huomioon myös oikeuskulttuuriset erot. Säädökset tarjoavat joka tapauksessa oivallista perustaa kansallisen BD-lain toteutuksen arvioimiseksi.

Seuraavassa niin sanotussa ensimmäisen asteen oikeusvertailevassa osiossa<sup>268</sup> tarkastelun kohteina ovat biodiversiteetilait Norjasta, Ranskasta ja Japanista.<sup>269</sup> Aineiston saatavuuden rajoissa esitetään kunkin säädöksen historiallinen tausta ja asema luonnon monimuotoisuutta koskevassa lainsäädännössä sekä säädösten sisältämät keskeiset elementit, periaatteet ja arvioidut vaikutukset.

#### 4.1.2 Norja

Norjan oikeuskulttuuri on pohjoismainen, mutta maa ei ole EU:n jäsenvaltio. Norjassa säädettiin vuonna 2009 laki luonnon monimuotoisuuden hoidosta (*Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*), joka tuli voimaan 1.7.2009.<sup>270</sup> Tähän lakiin viitataan jäljempänä käsitteellä Norjan BD-laki.

Norjan BD-lain valmistelun taustalla vaikuttivat erityisesti Norjan perustuslain ympäristöperusoikeudellinen säännös<sup>271</sup>, kansainvälinen biodiversiteettisopimus sekä Norjan

---

<sup>268</sup> Ensimmäisen asteen oikeusvertailua käytetään tyypillisesti lainvalmistelun yhteydessä (Husa 2013, s. 172—173). Tekniset perusvalinnat oikeusvertailun metodologian suhteen ovat Husan esittämää mukaillen säädöksen tai instituution tasolla (mikrotaso) samassa ajanhetkessä tapahtuvaa useiden oikeusjärjestysten (multilateraalista ja horisontaalista), osin monioikeuskulttuurista vertailua (Husa 2013, s. 125—144). Vertailun näkökulma on strukturaalinen eli rakenteellinen: kuinka luonnon monimuotoisuuden häviämiseen on pyritty vastaamaan kansallisin, kokonaisvaltaisain säädöksin, ks. Husa 2013, s. 145, 156—162. Ilmeisistä haasteistaan huolimatta oikeusvertailuun on kirjoittajaa kannustanut *Miyamoto Musashin* (1584—1645) ajatelma ”*It is difficult to understand the universe if you only study one planet*” (kuten käännetty lähteessä Husa 2015, kansilehti) sekä Husan (2010) vakuuttelu siitä, ettei hyödyllinen oikeusvertailu välttämättä edellytä tekijänsä olevan tieteen Olympos-vuorella asuva Herkules-komparatisti (Husa 2010, s. 702, 711).

<sup>269</sup> On useita muitakin ulkomaisia sääntelyesimerkkejä. Selvästi erilaisena sääntelystrategisena vaihtoehtona voidaan mainita ruotsalaisen ympäristölainsäädännön kokoava ympäristökaari (*Miljöbalken* 1998:808, ks. esim. HE 76/2022 vp, s. 115—117). Tämän katsauksen ulkopuolelle jäävinä sääntelyesimerkkeinä voidaan mainita Costa Rican jo vuonna 1998 säädetty BD-laki (*Ley N° 7788 - Ley de Biodiversidad*), jonka tavoitteet, terminologia ja rakenne perustuvat kansainväliseen biodiversiteettisopimukseen (Cabrera ym. 2012, s. 5, 8). Costa Rican lain toimeenpano on kärsinyt puutteellisista resursseista (tarkemmin, ks. Steed 2003, s. 189; Sanchez 2015, s. 475, 480). Kahden voittoa tavoittelemattoman järjestön vuonna 2012 tekemässä katsauksessa eri valtioiden biodiversiteetilakeihin nostetaan esille myös Etelä-Afrikka ja Bhutan, joissa on selvityksen tekijöiden mukaan esimerkillisenä pidettävää sääntelyä (tarkemmin, ks. Cabrera ym. 2012, s. 14—18). Lisäksi mainittakoon *Medaglian ym.* (2014) esitys edistyksellisestä biodiversiteettiä koskevasta lainsäädännöstä Costa Ricassa, Intiassa, Japanissa, Norjassa, Etelä-Afrikassa, Etelä-Koreassa, Vietnamin ja EU:ssa. Kyseinen Medaglian ym. esitys on luonteeltaan kuvaileva kartoitus kansallisista laeista vailla merkittävää empiiristä arviointia.

<sup>270</sup> Laki 19.6.2009 no. 100. Voimaantulo 1.7.2009 lukuun ottamatta lain vieraslajeja koskevaa lukua (Backer 2009, s. 36).

<sup>271</sup> Norjan perustuslain (*Grunnloven*, LOV-1814-05-17) 112 § koskee ympäristöä: sen mukaan luonnonvaroja on käytettävä myös tulevat sukupolvet huomioon ottaen. Säännös lisättiin Norjan perustuslakiin pian vuoden 1992 Rio de Janeiron konferenssin jälkeen (Backer 1995, s. 393: silloisen perustuslain 110 b §).

ensimmäinen kansallinen biodiversiteettistrategia vuosilta 2000—2001<sup>272</sup>. Norjan BD-lain valmistelu perustui Norjassa vuonna 2001 asetetun Biodiversiteetilakikomitean ehdotukseen uudesta luonnon monimuotoisuutta koskevasta laista<sup>273</sup>. Norjan BD-lain valmistelulla arvioidaan olleen laaja poliittinen tuki<sup>274</sup>. Valmistelun tavoitteena oli luoda laki, joka määrittäisi yleiset suuntaviivat ja periaatteet koskien luonnon monimuotoisuuden eri ulottuvuuksia (suojelu, kestävä käyttö, hyötyjen jako) kaikilla yhteiskunnan aloilla ja soveltuessaan kaikkeen luontoon, ei vain esimerkiksi uhanalaistuneisiin luontotyyppeihin tai lajeihin. Vaikka lakiin oli tarkoitus sisällyttää tiettyjä aineellisia normeja, pääosa aineellisoikeudellisesta, konkreettisesta lainsäädännöstä sijoittuisi muuhun lainsäädäntöön.<sup>275</sup> Tässä mielessä Norjan BD-lain valmistelun lähtökohdat kuvastavat puitelakiajattelua, jonka taustalla oli käsitys siitä, ettei lakia edeltänyt, voimassa ollut oikeus kokonaisuutena vastannut lukuisiin luonnon monimuotoisuuteen liittyviin tarpeisiin: lainsäädäntöön ei esimerkiksi sisällynyt tavoitteita ja yleisiä periaatteita biodiversiteetin kestäväälle käytölle eikä säännöksiä, jotka koskisivat kaikkia lajeja tai kaikkia vieraslajeja. Norjassa nähtiin tarve koordinoivalle lainsäädännölle, joka asettaisi johdonmukaiset puitteet ja jae-  
tut lähtökohdat sektorikohtaiselle ympäristösäätelylle. Aiemmin Norjassa ei ollut onnistuttu luomaan kattavaa lähestymistapaa biodiversiteetin huomioon ottamiseksi eri toimialoilla. Uudella lailla pyrittiin luomaan lähestymistavaltaan kokonaisvaltainen, pitkäjänteinen ja oikeudellisesti sitova perusta biodiversiteetin suojaamiseen.<sup>276</sup>

Norjan BD-laki sijoittuu osaksi Norjan ympäristöoikeuden jatkumoa, ja ennen BD-lain säätämistä Norjassa oli lukuisia erilaisia luonnon monimuotoisuuteen liittyviä

---

<sup>272</sup> Backer 2009, s. 36; Norjan kuudes maaportti 2018, s. 8; Ot.prp. nr. 52 (2008–2009), s. 57. Huom. tuolloisen perustuslain ympäristösäännös (110 b §) on nykyisin perustuslain 112 §, ks. esim. Backer 2015, s. 75 alaviitteineen. Valmistelussa pyrittiin ottamaan huomioon myös muut kansainvälisesti hyväksytyt suositukset ja periaatteet kuin ne, jotka sisältyvät oikeudellisesti sitoviin lähteisiin. Erityisesti huomiota kiinnitettiin muun muassa ekosysteemilähestymistapaan, ks. NOU 2004:28, s. 46.

<sup>273</sup> Vuonna 2001 Norjassa asetettiin komitea valmistelemaan ehdotusta uudeksi oikeudelliseksi perustaksi luonnon monimuotoisuuden kokonaisvaltaiseen hallintaan (NOU 2004:28, s. 45). Ks myös Ot.prp. nr. 52 (2008–2009), s. 14. Norjan BD-lain esityöt noudattelevat pitkälti komitean ehdotusta (Backer s. 37). Englanninkielinen kooste komitean ehdotuksesta, ks. NOU 2004:28, s. 45–55.

<sup>274</sup> Backer 2009, s. 36–37.

<sup>275</sup> NOU 2004:28, s. 45–46.

<sup>276</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009), s. 13–14. Muiksi sääntelyn aukoiksi esitöissä mainitaan muun muassa geneettisiin resursseihin liittyvän sääntelyn puute, uusien suojeluinstrumenttien tarve luontotyypeille ja lajeille sekä vuoden 1992 kansainvälisen biodiversiteettisopimuksen tunnistama yhteys käytön, suojelun ja resurssien jaon välillä, mitä norjalainen lainsäädäntö ei kokonaisuutena ollut ottanut huomioon. Norjan BD-lain esitöissä tuotiin myös esille, että sittemmin säädettyä BD-lakia laajempiakin sääntelyvaihtoehtoja oli valmistelussa arvioitu. Erilaisista ehdotuksista tarkemmin, ks. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009), s. 54.

säädöksiä<sup>277</sup>. Yksittäiset lait koskivat tiettytyypisiä yhteiskunnan toimintoja tai luonnonvaroja: esimerkiksi maankäyttöä ja rakentamista koskeva lainsäädäntö ei sisältänyt säännöksiä luonnonvaroista tai vieraslajeista, kun taas luonnonsuojelulainsäädäntö rajautui koskemaan suojelua, mutta siinä ei säädetty kestävästä käytöstä tai ilmastonmuutoksesta. Norjan BD-lailla pyrittiin muun muassa ekosysteemilähestymistapaan tukeutuen modernisoimaan luonnonsuojelun lähtökohtia, paikkaamaan sääntelyaukkoja, selkeyttämään sääntelyä sekä muodostamaan hajanaisista säädöksistä toisiaan tukeva kokonaisuus.<sup>278</sup> Lain valmistelussa kiinnitettiin erityistä huomiota uuden BD-lain ja muiden säädösten yhteensopivuuteen, erityisesti lainsäädäntöön koskien maankäyttöä ja rakentamista, merellisiä luonnonvaroja sekä villieläimiä<sup>279</sup>. Norjan BD-laki korvasi kansallisen vuoden 1970 luonnonsuojelulain<sup>280</sup> sekä osia muusta ympäristölainsäädännöstä<sup>281</sup>.

Norjan BD-laki koostuu 10 luvusta ja yhteensä 78 pykälästä<sup>282</sup>. Norjan BD-lain tavoitesäännöksessä (1 §) otetaan huomioon luonnon monimuotoisuuden merkitys ihmisen toiminnalle, kulttuurille, terveydelle ja hyvinvoinnille nyt ja tulevaisuudessa sekä saamelaiskulttuurin perustana. Esitöissään Norjan BD-lain sisältämien sääntelykeinojen esittää rakentuvan kolmitasoisien sääntelyn varaan. Ensimmäisen, niin sanotun tiukan suojelun tason, muodostavat alueiden suojelu (lain luku V) sekä lain 23—24 §:ien mukainen ensisijaisten lajien suojelu. Toinen taso koskee kestäväään käyttöön liittyviä erityisiä sääntöjä, jotka perustuvat sekä alakohtaiseen erityislainsäädäntöön että tiettyihin Norjan BD-

---

<sup>277</sup> Kuvaus Norjan BD-lain valmistelun aikaisesta oikeustilasta ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyvistä säädöksistä, ks. esim. NOU 2004:28, s. 746—762; Ot.prp. nr. 52 (2008–2009), s. 51—56. Lyhyt yleiskuvaus Norjan ympäristöoikeudesta, ks. Backer 2015.

<sup>278</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009), s. 51.

<sup>279</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009), s. 55—56.

<sup>280</sup> Vuoden 1970 luonnonsuojelulakia (Lov om naturvern (19.6.1970 No. 63)) edelsivät Norjassa vuosien 1954 ja 1910 luonnonsuojelulait (ks. Store Norske Leksikon, 2019).

<sup>281</sup> Backer 2009, s. 35—36; Ot.prp. nr. 52 (2008–2009), s. 13.

<sup>282</sup> Kuvaus lain olennaisesta sisällöstä oikeuskirjallisuudessa lain säätämisen aikoihin, ks. Backer 2009. Lain pääpiirteinen käsittely, ks. Irgensen-Jensen 2019, s. 566—573; Medaglia ym. 2014, s. 115—128; perusteellinen käsittely, ks. Backer 2010. Lyhyt selonteko lain pääsisällöstä Suomen LSL-uudistuksen yhteydessä, ks. HE 76/2022 vp, s. 112—113. Lain rakenne on seuraava: Luku I: Tarkoitus ja laajuus (*Formål og virkeområde mv.*, 1—3 §); luku II: Yleiset säännökset kestävästä käytöstä (*Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk*, 4—14 §); luku III: Lajien hoito (*Artsforvaltning mv.*, 15—27 §); luku IV: Vieraslajit (*Fremmede organismer*, 28—32 §); luku V: Aluesuojelu (*Områdevern*, 33—51 §); luku VI: Valitut luontotyypit (*Utvalgte naturtyper*, 52—56 §), luku VII: Geneettisen materiaalin ja siihen liittyvän perinteisen tiedon saatavuus (*Tilgang til genetisk materiale og tradisjonell kunnskap knyttet til genetisk materiale* (57—61 a §); luku VIII: Toimivalta ja valvonta (*Myndighet etter loven, tilsyn mv.*, 62—68 §); luku IX: Täytäntöönpano ja valvonta (*Håndheving og sanksjoner*, 69—75 §); luku X: Loppusäännökset (*Avsluttende bestemmelser*, 76—78 §).

lain lukuihin<sup>283</sup>. Kolmas taso koskee kestäväan käyttöön liittyviä yleisiä sääntöjä, jotka kattavat kaiken luonnon ja perustuvat sekä sektorilainsäädäntöön että Norjan BD-lain toiseen lukuun (Yleiset säännökset kestävästä käytöstä).<sup>284</sup>

Norjan BD-lain tärkeän osan muodostaa luonnon monimuotoisuuden kestävä käyttö, vaikka käsitettä ei laissa tarkemmin määritellä ja sääntelyn tavoitteita luonnehtii yleisluontoisuus<sup>285</sup>. Laki asettaa luontotyyppejä ja lajeja koskevat tavoitteet (4—5 §) sekä yleisen huolellisuusvelvoitteen luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvien vahinkojen välttämiseen (6 §). Laissa säädetään ympäristöoikeudellisista periaatteista, jotka koskevat julkisvallan päätöksentekoa (7—12 §). Tällaisia periaatteita ovat tieteelliseen tietoon perustuva ja perimätiedon huomioon ottava päätöksenteko (8 §), varovaisuusperiaate (9 §), ekosysteemilähestymistapa (10 §), rakennuttaja/kehittäjä maksaa -periaate (11 §) sekä periaate koskien ympäristöystävällisen tekniikan käyttöä (12 §)<sup>286</sup>. *Backer* pitää näitä periaatteita lain tärkeimpänä sisältönä<sup>287</sup>. Laissa säädetään myös lajien ja alueiden suojelusta, vieraslajeista ja geneettisen materiaalin käytöstä<sup>288</sup>. Lajisuojelun osalta uusi sääntelykeino laissa on ensisijaisiksi määriteltävien lajien suojelu (23—24 §)<sup>289</sup>. *Fauchaldin* mukaan Norjan BD-lain valmistelussa yksi kiistanalaisimmista aiheista oli se, pitäisikö alueiden saada automaattista suojelua uhanalaisuutensa perusteella. Lopulta päädyttiin toteutustapaan, joka perustuu erikseen valittavien luontotyyppien suojeluun.<sup>290</sup>

Norjan BD-lain vaikutusten on arvioitu riippuvan lain täytäntöönpanosta, minkä lisäksi arvioinnissa on otettava huomioon luontokadon ylikansallisten ja maailmanlaajuisten vaikutusten merkitys Norjan luonnon kehitykselle ja luontokadon torjumiselle. *Backer* arvioi Norjan BD-lain tarjoavan mahdollisuuden parempaan luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen sekä tämän tavoitteen laajempaan hyväksyttävyyteen yhteiskunnassa. Joka tapauksessa Norjan BD-lain on arvioitu vaikuttavan myönteisesti vähintäänkin sääntelyn

---

<sup>283</sup> Erityisesti lain luvut III (Lajien hoito), IV (Vieraslajit) ja VI (Valitut luontotyypit).

<sup>284</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009), s. 14. Ks. lain kolmiportaisesta lähestymistavasta myös *Backer* 2009, s. 35—36.

<sup>285</sup> *Backer* 2009, s. 40.

<sup>286</sup> Ks. periaatteista tarkemmin *Backer* 2009, s. 41—43. *Backerin* mukaan periaatteet velvoittavat julkista valtaa, mutta on epäselvää, missä määrin ne koskevat esimerkiksi valtio-omisteisia yrityksiä, ks. s. 43.

<sup>287</sup> *Backer* 2015, s. 82.

<sup>288</sup> *Backer* 2015, s. 82; Norjan BD-lain luvut IV—VII.

<sup>289</sup> *Backer* 2009, s. 44—46. Lajien hoitoa ja käyttöä koskevat säännökset (luku III) riippuvat eliötyypistä.

<sup>290</sup> *Fauchald* 2016, s. 390; *Backer* 2009, s. 51—52.

mallina muille maille.<sup>291</sup> Empiirinen näyttö on yhä valitettavan vähäistä: vuoden 2015 kansallisessa toimintasuunnitelmassa todettiin, että Norjan BD-lain soveltamisesta saadut kokemukset ovat vaikuttaneet kansalliseen monimuotoisuuspolitiikkaan, mutta arviointi lain vaikutuksista ekosysteemeihin katsottiin vielä liian varhaiseksi<sup>292</sup>. Tiettyjä kehitysehdotuksia koskien Norjan BD-lakia on jo tehty<sup>293</sup>. Viimeisessä norjalaisessa punaisen kirjan arvioinnissa uhanalaisten lajien kokonaismäärä ja suhteellinen osuus arvioituista lajeista on kasvanut vuosina 2015—2021, mutta valtaosan muutoksista arvioidaan johtuvan parantuneesta tietopohjasta<sup>294</sup>. Norjan kuudennessa biodiversiteettisopimuksen mukaisessa maaraportissa vuodelta 2018 Norjan BD-laki arvioidaan vaikuttavaksi (*effective*), mutta samalla korostetaan sen olevan vain yksi käytetyistä keinoista ja aikaa kuluneen liian vähän luotettavaa ekosysteemivaikutusten arviointia varten<sup>295</sup>.

#### 4.1.3 Ranska

Ranskan *civil law* -kulttuuria sanotaan leimaavan sen historiasta kumpuava valistusajattelu ja usko rationalismiin.<sup>296</sup> Ranskan ympäristöoikeuden voi nähdä juontavan juurensa osin jopa varhaisen 1800-luvun säädöksiin<sup>297</sup>. Maan perustuslakiin lisättiin vuonna 2005 ympäristöoikeudellinen peruskirja (*Charte de l'environnement*<sup>298</sup>), jossa säädetään useista ympäristöoikeudellisista periaatteista, kuten ennaltaehkäisyn periaatteesta ja varovaisuusperiaatteesta, jotka vaikuttavat perustuslaillisina säännöksinä uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa ja tuottavat myös horisontaalisen vaikutuksen yksityisten välisissä suhteissa.<sup>299</sup> Ranskassa ympäristölainsäädäntö koottiin vuonna 2000 Ympäristökoodiin (*Code de l'environnement*), joka käsittää peräti 40 ympäristöoikeudellista lakia. Ympäristöön liittyvää sääntelyä on kuitenkin myös muualla lainsäädännössä.<sup>300</sup>

---

<sup>291</sup> Backer 2009, s. 55—56. Arvio Norjan BD-lain menestyksellisyydestä sekä haasteista, ks. myös Medaglia ym. 2014, s. 126—128.

<sup>292</sup> Norwegian Ministry of Climate and Environment 2015, s. 20.

<sup>293</sup> Norwegian Ministry of Climate and Environment 2015, s. 21. Viitatuilla ehdotuksilla pyrittiin erityisesti selkeyttämään lain soveltamiskäytäntöä esimerkiksi erillisten suuntaviivojen (*guidelines*) avulla.

<sup>294</sup> Norwegian Biodiversity Information Centre 2021. Todellinen muutos eliöiden populaatioissa oli vain noin joka kymmenennen muutoksen taustalla.

<sup>295</sup> Norjan kuudes maaraportti 2018, s. 8—9. Norjan BD-lain merkityksestä erilaisten biodiversiteettitavoitteiden saavuttamisessa, ks. kyseinen raportti laajemmin.

<sup>296</sup> Tamm – Letto-Vennamo 2015, s. 36—38.

<sup>297</sup> Prieur 2001, s. 12.

<sup>298</sup> *Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005*.

<sup>299</sup> Neyret 2019, s. 173—174. Neyret'n mukaan peruskirja on ainoa täysin ympäristön suojelulle omistettu perustuslaillinen ”teksti” [*text*] maailmassa. Jää epäselväksi, mitä Neyret toteamuksellaan täsmällisesti tarkoittaa.

<sup>300</sup> Neyret 2019, s. 173; Desforges 2014, s. 522.

Ympäristökoodiin sisältyvät viisi kestävän kehityksen tavoitetta, mukaan lukien luonnon monimuotoisuuden suojeleminen<sup>301</sup>, sekä kirjaus luonnon monimuotoisuudesta yleisenä etuna ja osana kansakunnan yhteistä perintöä<sup>302</sup>. Ranska on EU:n jäsenvaltio, ja suuri osa ympäristösääntelystä on peräisin unionista<sup>303</sup>, kuten Suomessakin.

Ranskassa säädettiin vuonna 2016 biodiversiteettiä koskeva puitelaki (*Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*), johon jäljempänä viitataan Ranskan BD-lakina<sup>304</sup>. Ranskan BD-laki sijoittuu osaksi Ranskan Ympäristökoodia ja säädösympäristöä, johon kuului ennalta muun muassa vuodelta 1930 oleva laki koskien luonnon monumenttien suojeleminen<sup>305</sup>, vuonna 1976 säädetty luonnon-suojelulaki<sup>306</sup> sekä vuonna 1993 säädetty maisemansuojelulaki<sup>307</sup>.

Ranskan BD-lain valmistelu sai käytännössä alkunsa vuonna 2012 pidetyssä kansallisessa ympäristökongressissa, jonka loppupäätelmien mukaisesti säädöstä ryhdyttiin valmistelemaan nimenomaan puitelakina (*loi-cadre*)<sup>308</sup>. Ranskan BD-lain tarkoituksena oli sitä koskevan hallituksen esityksen<sup>309</sup> mukaan nimenomaan biodiversiteettiä koskevan julkisen toiminnan ja oikeudellisen lähestymistavan merkittävä uudistaminen ja laajentaminen verrattuna voimassa olleen vuoden 1976 luonnonsuojelulain lähtökohtiin. Esitöidensä mukaan Ranskan BD-lailla pyrittiin luomaan luonnon monimuotoisuuden kokonaisuutena huomioon ottava säädös, joka kattaisi tasot geneistä ekosysteemeihin.<sup>310</sup> Osana

---

<sup>301</sup> Ympäristökoodin (*Code de l'environnement*) art. L. 110-1 II 2°; Desforges 2014, s. 521.

<sup>302</sup> Neyret 2019, s. 177: Article L. 110-1 I et II du Code de l'environnement.

<sup>303</sup> Desforges 2014, s. 521—522.

<sup>304</sup> Lain alkuperäinen versio on julkaistu Ranskan Virallisessa Lehdessä 9.8.2016 (*Journal Officiel de la République Française*, 9 août 2016). Lain versiohistoria sekä ajantasainen versio ovat saatavilla osoitteessa <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000033018684/2016-08-10/>.

<sup>305</sup> Vuoden 1930 lain (*Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque*) taustalla on vuoden 1906 säädös (*Loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique*), ks. esim. Prieur 2001, s. 12; Bougrain Dubourg – Férey 2020, s. 11.

<sup>306</sup> *Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature*.

<sup>307</sup> *Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques (1)*. Ministère de la Transition Écologique, 2017. Laajemmin ranskalaisen ympäristöoikeuden taustasta, ks. esim. Prieur 2001.

<sup>308</sup> *La conférence environnementale* 2012, s. 9; *Assemblée nationale* 2014a, s. 4. Puitelakiluonteesta, ks. myös Blanc – Bougrain Dubourg 2013, s. 7, 13, 19; *Assemblée nationale* 2014b, s. 183.

<sup>309</sup> Kyseinen Ranskan lainvalmistelun vaihe (*dépôt*) edeltää lakialoitteen (*projet de loi*) parlamenttikäsittelyä ja vastanneen siten valmisteluasiakirjoista eniten kotimaista hallituksen esitystä. Lainsäädäntömenettely on Ranskassa monivaiheinen, ja Ranskan BD-lakikin muuttui varsin paljon verrattuna hallituksen esitykseen menettelyssä. Ranskan BD-lain valmistelumateriaalit kokonaisuutena, ks. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/14/dossiers/alt/biodiversite>. Ranskan lainsäädäntöprosessista yleisesti, ks. *Assemblée nationale* 2019.

<sup>310</sup> *Assemblée nationale* 2014a, s. 4.

lainvalmistelua tehdyssä vaikutusten arvioinnissa mainittiin erityisesti tavoite siirtyä tiettyjen kasvi- ja eläinlajien poikkeuksellisuuteen perustuvasta näkökulmasta kohti dynaamisempaa, tavallisen luonnon ja ekosysteemipalvelut huomioon ottavaa lähestymistapaa<sup>311</sup>. Lisäksi valmistelussa tavoitteena korostettiin hallinnon kehittämistä ja puitteiden luomista geneettisten resurssien hyötyjen jaolle<sup>312</sup>. Lailla oli hallinnon kehittämisen suhteen kaksi päätavoitetta: kansallisen ja alueellisen hallintojärjestelmän selkeyttäminen<sup>313</sup> sekä selkeämmän eron tekeminen ensisijaisesti tieteellisten tai teknisten asiantuntijaelin-ten sekä yhteiskunnallista keskustelua ja yleisön tiedonsaantia edistävien toimielinten vä-  
lille.<sup>314</sup> Erityisesti uuden biodiversiteettiviraston perustamisen vuoksi uusi laki nähtiin välttämättömänä<sup>315</sup>: lailla pyrittiin parempaan tietohallintoon, eri hallinnon tasoja tukevan viranomaistahon luomiseen, tehokkaampaan ja eri aloja yhteen sovittavaan politiikan täytäntöönpanoon sekä suojeltujen alueiden ulkopuolisen luonnon huomioon ottami-  
seen<sup>316</sup>.

Ranskan BD-laki on laaja: se koostuu seitsemästä osastosta ja käsittää kaikkiaan 174 artiklaa<sup>317</sup>. Artiklamääräisesti laajin, lain kuudes osasto koskien luonnonympäristöä ja la-  
jien suojelua kattaa peräti 121 artiklaa. Ranskan BD-lain myötä kansallisen ympäristö-  
koodin yleiset ympäristöoikeudelliset periaatteet täydentyivät: lainsäädäntöön lisättiin neljä uutta ympäristöoikeudellista periaatetta, minkä lisäksi ennalta varautumisen periaa-  
tetta täydennettiin luontokadon mitigaatiohierarkian osalta<sup>318</sup>. Ranskan BD-lain myötä uusia periaatteita ranskalaisessa lainsäädännössä ovat ekologisen solidaarisuuden periaate (*principe de solidarité écologique*), kestävän käytön periaate (*principe de*

---

<sup>311</sup> *Assemblée nationale* 2014b, s. 15.

<sup>312</sup> *Assemblée nationale* 2014b, s. 22, 100—102, 141, 246.

<sup>313</sup> Luonnonvarojen käytön luvitus muutettiin lailla ”yhden luvan” menettelyksi (HE 76/2022 vp, s. 111).

<sup>314</sup> *Assemblée nationale* 2014a, s. 8. Ympäristöön liittyvän tiedonsaannin edistämisestä säädetään ympäristöperuskirjan (*Charte de l'environnement*) 7 artiklassa. Tarkemmin Ranskan BD-lain aikaansaamista muutoksista kansallisessa hallinnossa, ks. Bougrain Dubourg – Férey 2020, s. 19—22.

<sup>315</sup> *Assemblée nationale* 2014b, s. 54.

<sup>316</sup> *Assemblée nationale* 2014b, s. 39—40.

<sup>317</sup> Lain rakenne on seuraava: Osasto I: Perustavaa laatua olevat periaatteet (*Principes fondamentaux*, artiklat 1—12); Osasto II: Biodiversiteetin hallinto (*Gouvernance de la biodiversité*, artiklat 13—19); Osasto III: Ranskan biodiversiteettivirasto (*Agence française pour la biodiversité*, artiklat 20—33); Osasto IV: Vesipolitiikan hallinto (*Gouvernance de la politique de l'eau*, artiklat 34—36); Osasto V : Pääsy geneettisiin resursseihin ja oikeudenmukainen hyödynjako (*Accès aux ressources génétiques et partage juste et équitable des avantages*, artiklat 37—46); Osasto VI: Luonnonympäristö ja lajien suojelu (*Espaces naturels et protection des espèces*, artiklat 47—167); Osasto VII: Maisema (*Paysage*, artiklat 168—174). Ranskan BD-lain sisällön lyhyt kuvaus Suomen LSL-uudistuksen yhteydessä, ks. HE 76/2022 vp, s. 111—112.

<sup>318</sup> Bougrain Dubourg – Férey 2020, s. 14—16, 102—103. Mitigaatiohierarkia ranskalaisittain: ”*Éviter, réduire, compenser*”, ks. esim. Bougrain Dubourg – Férey 2020, s. 15.



*l'utilisation durable*), täydentävän lähestymistavan periaate (*principe de complémentarité*) sekä ympäristön heikentymättömyyden periaate (*principe de non-régression*)<sup>319</sup>. Ranskan BD-lain esitöissä periaatteilla ei kuitenkaan tavoiteltu suoria oikeudellisia seurauksia, ja osa niistä saa vaikutusta myös muualta lainsäädännöstä tai oikeuskäytännöstä<sup>320</sup>.

Ranskan BD-laki sisältää useita kiinnostavia elementtejä, kuten ekologisen kompensaa-  
tion<sup>321</sup> ja luonnon monimuotoisuuden suojelun sopimuksia<sup>322</sup>. Ranskan BD-lailla myös ratifioitiin ja pantiin täytäntöön kansainvälisen biodiversiteettisopimuksen Nagoyan pöytäkirja geneettisten resurssien ja hyötyjen jakamisesta<sup>323</sup>, ja se uudisti merkittävästi kansallista biodiversiteetin hallintoa. Ranskan BD-lailla luotiin kansallinen biodiversiteettivirasto (lain osasto III).<sup>324</sup> Hallinnon suhteen Ranskan BD-laissa säädetään myös kansallisesta biodiversiteettistrategiasta ja sen laatimismenettelystä sekä alueellisista biodiversiteettistrategioista, joiden laatimisen tueksi sekä täytäntöönpanon valvomiseksi on laissa osoitettu oma viranomaisen<sup>325</sup>.

Ranskan puitelain täytäntöönpanoa on arvioitu vuonna 2018 julkaistussa raportissa, jossa painotettiin lain täytäntöönpanon lisäksi muiden toimenpiteiden tärkeyttä: Ranskan BD-laki yksin ei takaisi menestystä<sup>326</sup>. Raportissa kiiteltiin tiettyjä Ranskan BD-lain sisältämiä elementtejä, kuten ekologista kompensatiota, heikentymättömyyden periaatetta sekä

---

<sup>319</sup> Bougrain Dubourg – Férey 2020, s. 14—15, 103. Uudet periaatteet sisältyvät Ympäristökoodin L. 110-1, II, kohdat 6—9. Täydentävyyden periaate viittaa ajatukseen siitä, että tunnistetaan eri toimintojen (esimerkiksi maatalouden, metsänhoidon) vaikutukset eri ekosysteemien välisten vuorovaikutusten välittämisessä. Ks. tarkemmin Ympäristökoodi artikla L110-1, II, 8°. Ympäristön heikentymättömyyden periaate kohdistuu julkisvaltaan, ei yksityisiin toimijoihin (HE 76/2022 vp, s. 111); periaatteiden sisällöstä myös HE 76/2022 vp, s. 111—112.

<sup>320</sup> *Assemblée nationale* 2014b, s. 18.

<sup>321</sup> Neyret 2019, s. 176, 183—185.

<sup>322</sup> *Obligations réelles environnementales*, ks. Bougrain Dubourg – Férey 2020, s. 16; Neyret 2019, s. 179; Ranskan BD-lain 72 artikla.

<sup>323</sup> Ks. esim. Bougrain Dubourg – Férey 2020, s. 17—18.

<sup>324</sup> *Neyret 'n* mukaan ranskalainen ympäristöoikeuden täytäntöönpano on yleisesti ottaen ollut hyvin valtio-  
vetoista ja keskusjohtoista (Neyret 2019, s. 180). Ranskan ympäristöministeriön alaisuuteen vuosien saatossa syntyneiden viraston lukumääräinen runsaus johti sääntelyn sirpaloitumiseen ja monimutkaisuuteen. Luonnon monimuotoisuuspolitiikan selkeyttämiseksi Ranskassa yhdistettiin neljä viranomaista uudeksi Ranskan biodiversiteettivirastoksi vuonna 2016 (Neyret 2019, s. 181). Biodiversiteettivirasto voi muun muassa nostaa kanteen ekologiseen kompensatioon velvoittamiseksi (Neyret 2019, s. 184). Myöhemmin, vuonna 2020 biodiversiteettivirastoon päätettiin yhdistää myös kansallinen metsästyksestä ja villieläimistä vastaava viranomaisen (Bougrain Dubourg – Férey 2020, s. 18—19).

<sup>325</sup> Ympäristökoodi artiklat L110-3, L131-8; Ranskan kuudes maaraportti, s. 49.

<sup>326</sup> Bassire – Tuffnell 2018, s. 10—11. Osana Ranskan BD-lain valmistelua lain vaikutuksia arvioitiin ennalta monipuolisesti jokaiselle lain luvulle erikseen, ks. *Assemblée nationale* 2014b, esim s. 18—19, 27—30.

uuden biodiversiteettiviraston perustamista, mutta samalla kiinnitettiin huomiota lain mo-  
nilta osin puutteelliseen täytäntöönpanoon<sup>327</sup>. Vuonna 2020 julkaistiin laaja vaikutusar-  
vio<sup>328</sup>, jonka keskeinen huomio oli, että Ranskan BD-laki ei ole käynnistänyt lain tavoit-  
telemaa luonnon elpymistä (*recounquête*), vaan luontokato etenee yhä Ranskassa<sup>329</sup>. Ar-  
viossa kritisoitiin lain täytäntöönpanoa monilta osin<sup>330</sup>; sen mukaan Ranskan BD-laki loi  
uusia mielenkiintoisia instrumentteja, mutta kansallisen biodiversiteettiviraston perusta-  
mista lukuun ottamatta nämä instrumentit ovat jääneet pääosin vaille täytäntöönpanoa.  
Ranskan kansallisten biodiversiteettistrategioiden tulokset ovat merkittävästi jääneet nii-  
den tavoitteista.<sup>331</sup> Ranskan toinen biodiversiteettistrategia (vuosille 2011—2020) tai  
vuoden 2018 kansallinen biodiversiteettisuunnitelma eivät ole tuottaneet toivottuja tulok-  
sia, joten vuoden 2020 arviossa päädyttiin korostamaan seuraavan strategiakauden  
(2021—2030) tärkeyttä<sup>332</sup> sekä esittämään kymmenen suositusta jatkotyölle<sup>333</sup>. Ranskan  
kuudennessa biodiversiteettisopimuksen mukaisessa maaraportissa Ranskan BD-lain ar-  
vioidaan olleen osittain vaikuttava (*partially effective*) esimerkiksi kansallisten strategi-  
oiden ja suunnitelmien edistämisesä<sup>334</sup>.

#### 4.1.4 Japani

Japanin oikeuskulttuuri ei sijoitu luontevasti kiinteäksi osaksi mitään yksittäistä, perin-  
teistä oikeusperhettä: sen sanotaan ottaneen vaikutteita kiinalaisesta, manner-eurooppa-  
laisesta sekä anglo-amerikkalaisesta oikeusajattelusta.<sup>335</sup> Japanin perustuslaissa ei ole

---

<sup>327</sup> Bassire – Tuffnell 2018, s. 12—14. Kaiken kaikkiaan raportissa esitetään 49 toimenpidesuosituksia liit-  
tyen Ranskan BD-lakiin.

<sup>328</sup> Bougrain Dubourg – Férey 2020. Tämäkään arviointi ei pyrkinyt kattamaan lain jokaista artiklaa ja  
luontokadon kaikkia ulottuvuuksia kattavaan arviointiin, vaan keskittyi neljään teemaan: suunnitteluun,  
maaperään, resurssien ja hyötyjen jakoon sekä hallintoon, ks. s. 9.

<sup>329</sup> Bougrain Dubourg – Férey 2020, s. 9.

<sup>330</sup> Bougrain Dubourg – Férey 2020, s. 22—40. Arvio piti esimerkiksi ekologisen kompensaation ja miti-  
gaatiohierarkian täytäntöönpanoa monin tavoin puutteellisenä (s. 22—24), hallinnolle osoitettuja resursseja  
riittämättöminä sen tehtävien täyttämiseen (s. 33), julkisissa kuulemisissa esitettyjen kantojen tosiasiallista  
huomioon ottamista päätöksenteossa riittämättömänä (s. 34) sekä eri hallinnontasojen koordinoitua riittä-  
mättömänä (s. 34—35). Raportissa myös myönnettiin, että joiltain osin oli liian aikaista tehdä johtopäätök-  
siä uudistusten vaikutuksista (s. 33).

<sup>331</sup> Bougrain Dubourg – Férey 2020, s. 11.

<sup>332</sup> Bougrain Dubourg – Férey 2020, s. 61.

<sup>333</sup> Bougrain Dubourg – Férey 2020, s. 5—6, tarkemmin 41—60.

<sup>334</sup> Ranskan kuudes maaraportti 2019, s. 49 Ranskan BD-lain merkityksestä muiden biodiversiteettitavoit-  
teiden saavuttamisessa, ks. kyseinen raportti laajemmin.

<sup>335</sup> Tamm – Letto-Vennamo 2015, s. 184, 188. *Tamm* ja *Letto-Vennamo* luonnehtivat Japanissa lailla ja  
oikeudella olevan ”rajoitettu merkitys” siinä mielessä, että maassa erilaisten lakiin kirjaamattomien kult-  
tuuristen ja sosiaalisten normien merkitys on huomattava. Tosin he myöntävät oikeuden roolin Japanissa  
viime vuosikymmeninä vahvistuneen. Vrt. Gresser ym. 1981, s. 27, joka painottaa vahvan keskushallinnon  
ja osaavan hallintobyrokratian merkitystä Japanin ympäristöoikeuden modernin kehityksen taustalla.

ympäristöä koskevaa säännöstä<sup>336</sup>. Maan ympäristöoikeuden juuret ulottuvat 1800-luvun loppupuolelle.<sup>337</sup> Luonnonsuojelu perinteisessä merkityksessä on hajautunut 1950-luvun jälkeen annettuihin säädöksiin<sup>338</sup>. Vuosien 1992—2008 välillä Japanissa säädettiin neljä luonnon monimuotoisuutta koskevaa lakia<sup>339</sup>, joista yksi on tässä tarkemman tarkastelun kohteena.

Japanissa säädettiin vuonna 2008 biodiversiteettilaki (engl. *Basic Act on Biodiversity, Act No. 58 of June 6, 2008*), johon jäljempänä viitataan termillä Japanin BD-laki.<sup>340</sup> Fujikuran ym. mukaan lain mukaisella englanninkielisellä termillä *basic act* (tai *basic law*) ei ole tiukkaa määritelmää, mutta yleisesti tällainen laki säätää tietyn politiikka-alan puitteista ja suunnasta, eikä sisällä kansalaisen oikeusasemaan vaikuttavia säännöksiä<sup>341</sup>. Japanin BD-laissa heijastuu vahvasti puitelakiajattelu: laki itsessään luo vain puitteet monimuotoisuuspolitiikan valmistelulle ja toteutukselle, ja varsinainen aineellinen biodiversiteettioikeus sisältyy alakohtaiseen erityislainsäädäntöön<sup>342</sup>. Näin ollen vaikuttaa perustellulta luonnehtia Japanin BD-lakia puitelaksi. Japanin BD-laki säädettiin vuonna 2008 alun perin lainsäätäjän (yksittäisen edustajan), ei hallituksen lainsäädäntöaloitteesta<sup>343</sup>. Lain historiallisessa taustassa korostuu japanilaisten ympäristöjärjestöjen rooli osana puitelain vuonna 2003 käynnistynyttä valmistelua<sup>344</sup>.

---

<sup>336</sup> Weitzdörfer – Reimers 2019, s. 256.

<sup>337</sup> Varhaisessa japanilaisessa ympäristöoikeudessa korostuu teollisten ympäristökatastrofien merkitys (esim. *Minamata*-tapaus 1960-luvulla). Ensimmäisiä merkittäviä ympäristöoikeudellisia säädöksiä annettiin 1960—1970-lukujen vaihteessa, ja 1980-luvun lopulla seurasi uusi sääntelyn harppaus (Weitzdörfer – Reimers 2019, s. 254—256; Heineken – Wada 2014, s. 779—780, Gresser ym. 1980, s. 29—30).

<sup>338</sup> Muun muassa kulttuuristen kohteiden suojelua, kansallispuistoja, luonnonsuojelua sekä uhanalaisten eliöiden suojelua koskevat lait, ks. Weitzdörfer – Reimers 2019, s. 260—261.

<sup>339</sup> Weitzdörfer – Reimers 2019, s. 256.

<sup>340</sup> *Law No. 58/2008 (Seibutsu tayō-sei kihon-hō)*. Englanninkielisessä kirjallisuudessa käytetään myös termiä *Basic Law on Biodiversity* (esim. Weitzdörfer – Reimers 2019, s. 261). Japanin BD-lain ajantasainen, epävirallinen englanninkielinen käännös on saatavilla Japanin oikeusministeriön ylläpitämällä sivuilla osoitteessa: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp>. Japanin biodiversiteettioikeudesta ja BD-laista yleisesti, ks. Medaglia ym. 2014, s. 101—112.

<sup>341</sup> Fujikura ym. 2016, s. 79, 81, 90. Vuoden 2015 loppuun mennessä Japanissa oli yhteensä 48 vastaavaa puitelakia (*basic law*), mukaan lukien erillinen ympäristöpuitelaki (*Basic Environmental Law*). Japanilaisien puitelakien oikeudellinen merkitystä pidetään osin epäselvänä. Tietyllä tapaa niiden voi nähdä sijoittuvan Japanin perustuslain ja tavallisten lakien välimaastoon, vaikka muodollisesti näin ei ole. Tarkemmin, ks. Fujikura ym. 2016, s. 79—80, 84—87.

<sup>342</sup> Japanin luonnon monimuotoisuuden oikeudellisen sääntelyn kuvataan koostuvan erilaisista alasysteemeistä kattaen esimerkiksi aluesuojelun, tiettyjen luonnonvaraisten eliöiden käsittelyn, ympäristövaikutusten vähentämisen sekä biodiversiteetin suojelun ja sen osien kestävä käytön. Luonnon monimuotoisuuden säädösympäristöstä tarkemmin, ks. Japanin kansallinen biodiversiteettistrategia 2012—2020, s. 49—51.

<sup>343</sup> Fujikura ym. 2016, s. 87—88. Japanin BD-laki on siis niin sanottu *diet law*, jonka merkityksestä tarkemmin, ks. Fujikura ym. 2016, s. 80—83.

<sup>344</sup> Fujikura ym. 2016, s. 88.

Japanin BD-laissa on kolme lukua ja yhteensä 27 artiklaa, ja siinä säädetään luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävästä käytön perusteista (luku I), kansallisesta biodiversiteettistrategiasta (luku II) sekä valtion ja paikallishallinnon monimuotoisuuspolitiikan perusteista (luku III). Lyhyehkön lain säännöskohtaisesti alaviitteessä<sup>345</sup> kuvattu sisältö viittaa selvästi puitteet asettavaan, mutta toisaalta vaikutuksiltaan täytäntöönpanosta riipuvaan puitesäädökseen.

Laajan biodiversiteettilakien katsauksen laatineet *Medaglia ym.* (2014) pitävät Japanin BD-lakia esimerkillisenä monesta syystä<sup>346</sup>. Vaikka Japanin BD-lakia on kehitetty sen luomasta hallinto- ja suunnittelukehyksestä, tietojenvaihdon tehostumisesta sekä yleisön vaikutusmahdollisuuksien edistämisestä<sup>347</sup>, on lain vaikutuksia hallinnolle toisaalta myös kritisoitu siitä, että laki osin vain vahvisti jo säätämistään edeltäneen oikeustilan, eikä siten aiheuttanut merkittäviä muutoksia menettelyihin. Toisaalta Japanin BD-laki on ensimmäinen japanilainen säädös, joka soveltuu kaikkiin eliöryhmiin<sup>348</sup>, ja sillä edistettiin biodiversiteetin huomioon ottamista esimerkiksi suurten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä<sup>349</sup>. Japanin viidennen biodiversiteettistrategian (2012—2020)

---

<sup>345</sup> Japanin BD-lain ensimmäisessä luvussa on tavoitesäännöksen (1 artikla) ja legaalimääritelmien (2 artikla) lisäksi perustavat periaatteet (3 artikla) sekä vastuusäännöksiä koskien erikseen valtiota, paikallishallintoa, yrityksiä sekä kansalaisia ja yksityishenkilöitä (artiklat 4—7). Lisäksi lukuun sisältyy julkiseen valtaan kohdistuva velvoite ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin (8 artikla), säännös eri kestävyysteemojen ohjauskeinojen yhteensovittamisesta (9 artikla) ja valtioon kohdistuva velvoite raportoida vuosittain biodiversiteetin tilasta sekä toteuttamistaan ja suunnittelemistaan toimista sen turvaamiseksi (10 artikla). Japanin BD-lain toinen luku koskee kansallista biodiversiteettistrategiaa: sen valmisteluprosessia (11 artikla) ja suhdetta muihin kansallisiin suunnitelmiin (12 artikla). Lisäksi luvussa on säännös alueellisten biodiversiteettistrategioiden laatimiseen liittyen (13 artikla). Lain kolmannessa luvussa on kaksi osaa, joista ensimmäisessä on säännöksiä koskien valtionhallinnon velvoitteita suojella tiettyjä alueita (14 artikla) ja lajeja (15 artikla) sekä ehkäistä vieraslajeista johtuvia vahinkoja (16 artikla). Valtion tulee myös edistää luonnonvarojen ja maan kestävästä käyttöä ottaen huomioon myös sosiaaliset kysymykset (17 ja 18 artiklat). Lisäksi valtioon tulee edistää luonnonvarojen kestävästä käytöstä liiketoimintaa, ilmastonmuutoksen hillintää, vapaaehtoisia toimia, kansalaiskyselyitä, tiedettä ja teknologiaa, kansalaisten ymmärrystä ja tietoa biodiversiteetistä sekä luonnon monimuotoisuuden huomioon ottavien ympäristövaikutusten arviointimenettelyiden asiallista käyttöä (artiklat 19—24). Valtion tulee myös olla aloitteellinen ja edistää kansainvälistä yhteistyötä esimerkiksi biodiversiteettisopimuksen puitteissa (26 artikla). Paikallishallinnon on alueensa sosiaaliset ja luonnon olosuhteet ottaen huomioon pantava täytäntöön vastaavat toimet kuin mistä valtion osalta lain 14—26 artikloissa säädetään (27 artikla). Lain loppusäännöksissä (*Supplementary Provisions*, artiklat 1—3) merkityksellisenä mainittakoon valtion velvollisuus arvioida muuta kotimaista lainsäädäntöä Japanin BD-lain tarkoitus huomioon ottaen sekä ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin arvioinnin perusteella.

<sup>346</sup> *Medaglia ym.* 2014, s. 112. Näitä syitä ovat muun muassa sen säädöksentää selkiyttävä luonne ja asema, nojautuminen ennaltaehkäisevään lähestymistapaan, pitkäjänteisyys, eri tahoihin kohdistuvat velvoitteet, eri hallinnon tasojen yhteistoiminnan tukeminen sekä biodiversiteetin huomioon ottaminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä.

<sup>347</sup> *Medaglia ym.* 2014, s. 109—110.

<sup>348</sup> Fujikura ym. 2016, s. 89.

<sup>349</sup> Okubo 2016, s. 495; *Medaglia ym.* 2014, s. 108.

mukaan Japanin BD-laki erityisesti sovittaa yhteen Japanin muuta biodiversiteetin suoje-  
lua ja sen osien kestäväää käyttöä koskevaa lainsäädäntöä<sup>350</sup>. Japanin kuudennessa biodi-  
versiteettisopimuksen mukaisessa maaraportissa Japanin BD-laki mainitaan, mutta siitä  
ei esitetä vaikutusarvioita<sup>351</sup>. Aiemmissa maaraporteissa mainitaan lain mukaisia alueel-  
lisiä strategioita laaditun maan 47 prefektuurista vain kolmessa vuoteen 2009 mennessä<sup>352</sup>  
ja yhteensä 26 marraskuuhun 2013 mennessä<sup>353</sup>, joten alueellisten suunnitelmien laadin-  
nan voi arvioida edenneen varsin hitaasti. Kaiken kaikkiaan luonnehdintoja Japanin BD-  
lain vaikuttavuuden haasteista, kuten riippuvuutta myöhemmästä täytäntöönpanosta, kan-  
salaisten matalaa tietotasoa sekä eri toimien yhteensovittamisen tarvetta<sup>354</sup>, voi pitää san-  
gen tyypillisinä biodiversiteettisääntelylle.

#### 4.1.5 Johtopäätökset oikeusvertailevasta katsauksesta

Ulkomaisia sääntelyesimerkkejä arvioitaessa on pidettävä mielessä tyypilliset varaukset  
sen suhteen, että osin kyse on erilaisista oikeuskulttuureista<sup>355</sup>, eikä arvioinnissa tule tyy-  
tyä yksioikosiin johtopäätöksiin. Kukin edellä esitelty lainsäädäntöratkaisu on toteutettu  
omassa ajassaan sekä oikeudellisessa ympäristössään. Sanottu ei estä yleisten johtopää-  
tösten tekemistä.

Ensinnäkin ulkomailla on säädetty erilaisia, niin sanottuja biodiversiteettilakeja, jotka  
merkittäviltä osin ovat puitesääntelyä. Kotimainen BD-laki ei siten olisi laatuaan ensim-  
mäinen maailmassa, ja mahdollisessa kotimaisen BD-lain jatkotutkimuksessa tulee kar-  
toittaa yhä kattavammin ulkomaisia sääntelyratkaisuja ja kokemuksia.

Toiseksi tarkastellut BD-lait Norjassa, Ranskassa ja Japanissa eroavat merkittävästi toi-  
sistaan. Norjassa BD-laki korvasi aiemman luonnonsuojelulain, ja se sisältää aineellisia  
säännöksiä koskien esimerkiksi luonnonsuojelua. Ranskassa erityinen painopiste vaikut-  
taa olleen hallinnon uudistamisessa, mikä konkretisoitui uuden kansallisen biodiversiteet-  
tiviraston perustamisena. Japanin BD-laki on sisällöltään hyvin yleisluontoinen, ja sen  
voi arvioida tavallaan olevan lähinnä puitelakiajatusta siinä merkityksessä kuin se esi-  
merkiksi kotimaisessa vuoden 2015 ilmastolaissamme ilmenee: suhteellisen lyhyessä

---

<sup>350</sup> Japanin kansallinen biodiversiteettistrategia 2012—2020, s. 49. Aluesuojelusta, ks. s. 51—53.

<sup>351</sup> Japanin kuudes maaraportti 2018, s. 5—19, 121.

<sup>352</sup> Japanin neljäs maaraportti 2009, s. 97—98.

<sup>353</sup> Japanin viides maaraportti 2014, s. 49—51.

<sup>354</sup> Medaglia 2014, s. 110—111.

<sup>355</sup> Husa 2013, s. 20—21.

laissa on huomattavasti viranomaisia koskevia säännöksiä. Ranskan ja Japanin BD-laissa säädetään kansallisesta suunnittelujärjestelmästä.

Kolmanneksi tarkastelluissa laeissa on myös yhteisiä piirteitä. Sääntelyn lähtökohtana kokonaisvaltaisuus, kattavuus kaiken luonnon suhteen, poikkileikkaavuus yli toimialojen sekä ajallinen pitkäjänteisyys heijastuvat niin Norjan, Ranskan kuin Japanin BD-laeissa. Tämä ilmenee usein eri tavoin. Lait pyrkivät vastaamaan erilaisiin luonnon monimuotoisuuden kohdistuviin paineisiin. Lait myös kattavat kansainvälisen biodiversiteettisopimuksen kolme tavoitetta: biodiversiteetin suojelun, sen osien kestävästä käytöstä ja geenetiikan hyötyjen oikeudenmukaisen jaon<sup>356</sup>. Jokaiseen tarkasteltuun BD-lakiin on kodifioitu useita ympäristöoikeudellisia periaatteita.

Neljänneksi on todettava, ettei ulkomaisten BD-lakien kokonaisvaikutuksista ole saatavilla kovinkaan kattavaa tai konkreettista tutkimustietoa. Tietyiltä osin kyse on esimerkiksi luontovaikutusten ilmenemisen hitaudesta ja lakien viimeaikaisuudesta. Toisaalta kyseiset lait ovat vain yksi osa kansallista säädösympäristöään, ja kausaalisuhteita ympäristön tilan ja yksittäisen säädöksen välillä on ylipäättään hankala luotettavasti osoittaa<sup>357</sup>. Sen sijaan tiettyjä sääntelyn kehityskohteita ja täytäntöönpanon vajeita on jo paikannettu, erityisesti Ranskan BD-lain tapauksessa. Lienee perusteltua olettaa, että kaikkien lakien vaikutukset riippuvat keskeisesti myöhemmästä toimeenpanosta, jota voivat rajoittaa esimerkiksi puutteelliset voimavarat suhteessa tavoitteisiin. Kaiken kaikkiaan tarkastellut ulkomaiset BD-lait ovat jokainen oikeusjärjestyksensä biodiversiteettioikeuden ja -politiikan keskiössä, ja jokaisen lain myönteiseen vaikuttavuuteen kohdistuu suuria odotuksia. Vain myöhempi tutkimus voi osoittaa, mikä lakien tosiasiallinen vaikutus on.

#### 4.2 Biodiversiteettiä koskevan puitelain eri elementit vaihtoehtoiseen

Edellä luvussa 3 tehty arvioinnin perusteella ilmasto-oikeudellisista puitelaeista voidaan perustellusti, joskin ilmastonmuutoksen ja luontokadon eroavaisuuksiin liittyvin varauksin, hakea mallia BD-puitelain toteutustapojen arvioimiseksi. Tätä tehtävää tukee myös edellinen biodiversiteettioikeudellinen oikeusvertaileva osio. Näin ollen seuraavaksi

---

<sup>356</sup> Tosin esimerkiksi Ranskan BD-lain heikentämättömyysperiaatteen (Ympäristökoodi L. 110-1, II, kohta 9) voi nähdä ulottuvan biodiversiteettisopimuksen tavoitteita laajemmalle, vrt. Suomessa biodiversiteetin turvaamisen käsite suhteessa biodiversiteettisopimuksen tavoitteisiin (Kokko 2003, s. 44–49 ja s. 35 alaviitteinen).

<sup>357</sup> Kyseessä on vaikutusongelmana (*impact problem*) tunnettu haaste (Similä – Kokko 2009, s. 79).

tunnistetaan, jäsenellään ja alustavasti arvioidaan BD-lain tärkeitä elementtejä ja niiden toteutuksen vaihtoehtoja<sup>358</sup>. Esitettävä jäsentely ei luonnollisesti ole ainoa mahdollinen.

*EU- ja kansainvälisten velvoitteiden mukaisuus sekä suhde muuhun lainsäädäntöön.* Puitelainsäädännön on muodostettava kansainvälisen ja EU-oikeuden vaatimukset huomioon ottava kokonaisuus. Samaten perustuslaki sekä perus- ja ihmisoikeudet on luonnollisesti otettava huomioon.<sup>359</sup> BD-lain tapauksessa kansainvälisen biodiversiteettisopimuksen puitteissa tapahtuva neuvottelukehitys ja päivittyvät ylikansalliset biodiversiteettitavoitteet olisi pyrittävä ottamaan huomioon laissa jo ennakkolisesti niin, että lakia olisi mahdollista joustavasti päivittää uusien ylikansallisten velvoitteiden mukaisesti. BD-lakiin voitaisiin ottaa myös suora viittaus esimerkiksi biodiversiteettisopimukseen tai sen puitteissa tehtäviin sopimuksiin tai pöytäkirjoihin. Unionin oikeuden, esimerkiksi EU:n biodiversiteettistrategian tai sitä toimeenpanevan uuden sääntelyn merkitystä BD-laille on tarkoin arvioitava<sup>360</sup>. BD-lakia valmisteltaessa olisi harkittava erityisesti puitelain asemaa ja vaikutusta suhteessa muihin säädöksiin, joiden soveltamisessa myös puitelainsäädäntö voisi saada merkitystä<sup>361</sup>.

*Perus- ja ihmisoikeudet.* Puitelaeilla voi sisällöstään riippuen olla useita valtiosääntöisiä liittymäkohtia. BD-lailla voitaisiin pyrkiä edistämään useita perusoikeuksia, kuten ilmastolaillakin on tehty: esitöissään uuden esitetyn ilmastolain katsotaan toteuttavan erityisesti ympäristöperusoikeuden aineellista (PL 20.1 §) ja menettelyllistä (PL 20.2 §) ulottuvuutta, mutta myös muita vaikutusmahdollisuuksiin liittyviä perusoikeussäännöksiä (PL 2.2 § ja 14.4 §), saamelaiden oikeuksia alkuperäiskansana (PL 17.3 §) sekä yhdenvertaisuutta (PL 6 §)<sup>362</sup>. Lisäksi BD-lain tapauksessa luontokadon hillintätoimenpiteiden mahdollisesti aiheuttamat jännitteet ympäristöperusoikeuden sekä omaisuudensuojan (PL 15 §) tai elinkeinovapauden (PL 18 §) välillä olisi syytä harkita erityisen tarkasti BD-lain

---

<sup>358</sup> Tarkastelu *in concreto* BD-lain suhteesta voimassa olevaan ja uudistettavaan luonnonsuojelulainsäädäntöön puolestaan esitellään jäljempänä luvussa 5.

<sup>359</sup> Esimerkki ilmastolain uudistuksen yhteydessä tehdystä arvioinnista, ks. esim. Hildén ym. 2021, s. 27—28. Perustuslainmukaisuutta olisi arvioitava esimerkiksi asetuksenantovaltuuden suhteen (ks. luku 3.3).

<sup>360</sup> Tarvittaessa olisi esimerkiksi pohdittava, kuinka BD-laissa olisi otettava huomioon EU:n mahdollinen ennallistamislainsäädäntö, ks. Helsingin Sanomat 2022.

<sup>361</sup> Ilmastolain yhteydessä, ks. Kokko ym. 2012, s. 6 alaviitteineen. Puitelainsäädännön yhteyksistä muuhun lainsäädäntöön ilmastolain valmistelun ja uudistuksen tapauksissa, ks. Ekroos ym. 2013a sekä Ekroos ym. 2020. Tätä näkökulmaa käsitellään tarkemmin jäljempänä luvussa 5.

<sup>362</sup> HE 27/2022 vp, s. 77—78. Myös ilmastolain edellyttämä valtioneuvoston selonteko ja eduskunnalle annettavat kertomukset liittyvät kiinteästi valtiosääntöoikeuteen, ks. HE 27/2022 vp, s. 80—82.

toteutustapoja tarkemmin arvioitaessa. Ylipäätään BD-lain suhdetta perustuslakiin ja perusoikeusjärjestelmään olisi arvioitava huolellisesti lain sisällön täsmentyessä.

*Lain (ja suunnittelujärjestelmän) tarkoitus ja tavoitteet.* Puitelainsäädännön erilaisia tarkoituksia voidaan kirjata tavoitesäännöksiin hyvin eri tavoin<sup>363</sup>. BD-lakiin olisi sen toteutustavasta riippuen mahdollista kirjata yksi tai useampi tavoite. Jos BD-lailla luotaisiin suunnittelujärjestelmä ja viranomaisiin kohdistuvia velvoitteita, näiden seikkojen olisi luontevaa heijastua tavoitesäännöksissä<sup>364</sup>. BD-lakiin voitaisiin harkita sisällytettävän myös muita tavoitteita liittyen esimerkiksi oikeudenmukaiseen siirtymään ja haavoittuvaisten ryhmien osallistumiseen<sup>365</sup>. Yleisluontoisten, täsmentymättömien tai ei-määrällisten tavoitesäännösten oikeudellinen merkitys voi jäädä avoimeksi tai pieneksi, mutta samalla biodiversiteettiä koskevien määrällisten tavoitteiden kirjaaminen lakiin on kysymyksenä huomattavan moniulotteinen. Kuten luvussa 3.2 tuotiin esille, ei biodiversiteetille ole yhtä indikaattoria, ja BD-lakiin kirjattavien tavoitteiden laatua ja lukumäärää olisi harkittava erittäin tarkasti. Jotta tavoitekirjaukset eivät jäisi sisällöllisesti ja oikeudelliselta merkitykseltään tyhjiksi, BD-lain tavoitteiden tulisi olla selkeitä ja määrällisiä<sup>366</sup>. Tavoitteiden ajallinen kiinnittäminen suhteellisen kaukaiseen ajanhetkeen lienee tarkoituksenmukaista monimuotoisuuspolitiikan pitkäjänteisyyden kannalta, mutta tällöin tulisi hyödyntää myös välitavoitteita, jotta kyetään varmistumaan riittävästä edistyksestä lyhyemmälläkin aikavälillä<sup>367</sup>. Tavoitteiden ajallisuuden suhteen on harkittava myös vertailukohdan ajallisuutta, jos tavoite suhteutetaan lain säätämisen aikana vallitsevaan tai sitä

---

<sup>363</sup> Ulkomaisten BD-lakien osalta, ks. Norjan BD-lain 1 § ja Japanin BD-lain 1 §. Ilmastonmuutokseen liittyvässä puitelainsäädännössä keskeisessä asemassa ovat määrälliset kasvihuonekaasupäästöihin liittyvät tavoitteet, jotka voivat kattaa kaikki yhteiskunnan toiminnot tai olla toimialakohtaisia. Määrälliset tavoitteet voivat koskea eri aikavälejä (ks. esim. World Bank 2020, s. 17—21). Vuoden 2015 ilmastolain tarkoituksena on vahvistaa puitteet ilmastopolitiikan suunnittelu- ja seurantajärjestelmälle, yhteensovittaa valtion viranomaisten toimintaa sekä vahvistaa eduskunnan ja yleisön vaikutusmahdollisuuksia ilmastopolitiikan suunnittelussa (lain 1.1 §).

<sup>364</sup> Vrt. ilmastolain 6.3 §:n mukaan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on osaltaan varmistaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentyminen.

<sup>365</sup> Ilmastolain yhteydessä, ks. HE 27/2022 vp, s. 13, 18, 83—84: lakiehdotuksen 2.3 §. Oikeudenmukaisuuteen ja saamelaisten oikeuksiin liittyvät näkökulmat voitaisiin BD-laissa sisällyttää myös esimerkiksi periaatesäännösten yhteyteen.

<sup>366</sup> Kyse on biodiversiteettipolitiikan murheenkryynistä: jo pitkään on kansainvälisesti pyritty sellaisten tavoitteiden asettamiseen, jotka noudattaisivat SMART-periaatetta (*Specific, Measurable, Ambitious, Realistic, Time-bound*), ks. esim. Lim 2019, s. 92—93, 100.

<sup>367</sup> Vrt. uuteen ilmastolakiin esitetyt välitavoitteet (tavoitepolku) koskien päästövähennyksiä (lakiehdotuksen 2.1 §, HE 27/2022 vp, s. 18—19, 83). Välitavoitteiden arvioidaan tukevan sääntelyn ja politiikan jatkuvuutta ja pitkäjänteisyyttä, mutta parantavan myös politiikan ennakoitavuutta, mistä voi seurata kansantaloudellisia hyötyjä (HE 27/2022 vp, s. 29, 32).



edeltäneeseen tilaan<sup>368</sup>. BD-lakiin voitaisiin harkita otettavan tavoitesäännöksiä liittyen kaikkiin kolmeen biodiversiteettisopimuksen tavoitteeseen (suojelu, kestävä käyttö ja oikeudenmukainen hyödynjako) liittyen<sup>369</sup>. Toisaalta BD-lakiin voitaisiin laaja-alaisen biodiversiteetin turvaamisen mukaisesti sisällyttää tietyssä mielessä biodiversiteettisopimusta pidemmälle meneviä tai laajempia tavoitteita liittyen esimerkiksi ympäristön pilaantumisen estämiseen tai ilmastomuutoksen hillintään ja sopeutumiseen<sup>370</sup>. BD-lain tavoitteet voisivat eri tavoin liittyä siis luontokadon suoriin tai epäsuoriin ajureihin. Harkittava olisi myös sitä, tulisiko BD-lain tavoitekirjauksissa ottaa etenevään luontokatoon sopeutuminen<sup>371</sup>. Lisäksi aiemmin luonnonsuojelulainsäädäntöön on ehdotettu sisällytettävän ekologisten prosessien toimivuuteen liittyvä tavoite<sup>372</sup>, joka voitaisiin vaihtoehtoisesti sisällyttää myös BD-lakiin<sup>373</sup>.

*Lain soveltamisala.* Yleisesti ottaen puitelainsäädännöllä pyritään soveltamisalaltaan laajaan lähestymistapaan erotuksena pistemäisestä, tiettyihin toimialoihin, toimintoihin tai vaikutuksiin rajautuvista säädöksistä. Soveltamisalan suhteen BD-lain arvioinnissa on pohdittava ensinnäkin sitä, mihin tahoihin lain velvoitteet kohdistuisivat. Lähtökohtana tutkielmassa on vain valtion viranomaisia velvoittava laki. Toiseksi

---

<sup>368</sup> Kun luontokatoa on pyritty vuosikymmenten aikana laadituissa asiakirjoissa yhä uudelleen pysäyttämään, voi tällaisten tavoitteiden katsoa tarkoittaneen tosiasiaa erilaista ympäristöllistä tavoitetilaa, koska luonnon monimuotoisuus on jatkanut heikentymistään. Ympäristön heikentyneen tilan hyväksyminen uudeksi lähtökohdaksi seuraavassa päätössukupolvessa on tunnettu piirre ympäristösääntelyn kehityksessä. Ilmasto-oikeudessa vertailukohta ilmaston lämpenemisen tavoitetasoille on suhteutettu ”esiteolliseen aikaan” (Pariisin sopimuksen 2(1)(a) artikla). Esimerkiksi luontotyyppien uhanalaisuutta on viimeisimmässä Luontotyyppien punaisessa kirjassa arvioitu neljällä eri ajanjaksolla: suhteessa 1) viimeisiin 50 vuoteen, 2) tuleviin 50 vuoteen, 3) suhteessa 50 vuoteen, joka sisältää sekä menneisyyttä että tulevaisuutta sekä 4) suhteessa vuoteen 1750 (esiteolliseen aikaan) (Kontula – Raunio 2018, s. 348).

<sup>369</sup> Biodiversiteettisopimuksen 1 artikla.

<sup>370</sup> Kokko 2003, s. 44–45; Kokko 2017a, s. 105–106.

<sup>371</sup> Vrt. ilmasto-oikeudessa ilmastomuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen (ilmastolain 4 §). Luontokatoa koskevassa keskustelussa etenevään luontokatoon sopeutuminen vaikuttaa jääneen toistaiseksi vähälle huomiolle. LSL:n uudistushankkeen yhteydessä sopeutuminen on noussut esiin ainoastaan etenevän ilmastomuutoksen aiheuttamien vaikutusten kautta: ilmastomuutokseen sopeutumista ehdotetaan jopa lain tavoitesäännökseen (HE 76/2022 vp, s. 46–48, 327, lakiehdotuksen 1.1 § 3 k). Sen sijaan laaja-alaisesti luontokadon etenemisen kattava sopeutumista koskeva sääntely ja keskustelu vaikuttavat yhä odottavan aikaansa. Jossain määrin sopeutumista *luonnon* osalta kuvastaa myös ehdotettu säännös avustetusta leviämisestä; tällöinkin siirron kriteereihin liittyy kiinteästi kuitenkin ilmastomuutokseen sopeutuminen (HE 76/2022 vp, s. 208). Sopeutuminen luontokadon yhteydessä voisi koskea esimerkiksi sitä, kuinka olisi varauduttava yksipuolistuvan luonnon aiheuttamiin riskeihin vaikkapa maa- ja metsätaloudessa, rakentamisessa tai hallinnossa. Luontokatoon sopeutumista koskeva keskustelu edellyttäisi sen seikan toteamista ja laajaa tunnustusta, että luontokatoa ei ole pystytty tai pystytävästi torjumaan.

<sup>372</sup> Jantunen ym. 2020, s. 81: LSL:n tavoitesäännöksen muutosehdotus, jonka sanamuodossa korostuvat elinympäristöjen kytkettyneisyys sekä ekosysteemispalvelut, ks. myös Similä ym. 2010, s. 85.

<sup>373</sup> Tiettyjen tavoitteiden kirjaaminen nimenomaan BD-lain kaltaiseen puitelakiin LSL:n sijasta voisi voimistaa ja laajentaa niiden vaikutusta LSL:n mukaisesta perinteisestä ajattelusta.

soveltamisalarajauksessa on pohdittava sitä, mihin yhteiskunnan toimialoihin tai toimintoihin BD-laki soveltuisi<sup>374</sup>. Lähtökohtaisesti järkevänä on pidettävä laajaa lähestymistapaa, jossa laki koskisi mahdollisimman kattavasti niitä toimintoja, jotka luontokatoa aiheuttavat. Lisäkysymys seuraa siitä, tulisiko BD-lain soveltua vain Suomessa sijaitsevista toiminnoista Suomessa aiheutuvaan luontokatoon vai ottaa lukuun myös luontokadon ylikansallisia ulottuvuuksia. Lopulta soveltamisalan suhteen on pohdittava sitä, mitä osaa luonnosta ja mitä luontokadon syitä BD-laki koskisi.<sup>375</sup>

*Legaalimääritelmät.* Kuten muihinkin säädöksiin, myös puitelakeihin voidaan sisällyttää säännös laissa käytettyjen käsitteiden määritelmistä. Laissa määriteltyt käsitteet voivat selkeyttää oikeustilaa ja edistää käsitteiden johdonmukaista käyttöä, joka käsittää myös ylikansallisen viitekehyksen kehittyvän terminologian<sup>376</sup>. BD-lakiin olisi luontevaa sisällyttää määritelmäsäännös.<sup>377</sup>

*Periaatteet.* Puitelainsäädäntöön voidaan sisällyttää erilaisia oikeusperiaatteita, jotka laissa tarkoitettujen tahojen olisi otettava huomioon toiminnassaan, esimerkiksi lain valmistelussa tai soveltamisessa<sup>378</sup>. Olisi tarkoituksenmukaista harkita BD-lakiin sisällytettävän erilaisia ympäristöoikeudellisia periaatteita. Mahdollisia BD-lakiin sisällytettävistä periaatteista ovat esimerkiksi kokonaisheikentymättömyyden periaate<sup>379</sup>,

<sup>374</sup> Vrt. ilmastolain soveltuminen päästökaupan ulkopuolella syntyviin päästöihin (HE 82/2014 vp, s. 26).

<sup>375</sup> Ulkomaiset BD-lait ovat soveltamisaloiltaan laajoja (ks. luku 4.1), ks. esim. Norjan BD-lain 2 §. BD-lain soveltamisalan arvioinnista suhteessa LSL:iin, ks. luku 5.3.2.

<sup>376</sup> Vrt. esim. Japanin BD-lain 2 artikla; Norjan BD-lain 3 §. Ks. myös Kokko ym. 2012, s. 25. Ilmastolain 5 §:ssä on yhdeksän määriteltyä käsitettä, ja uudessa ehdotuksessa ilmastolaiksi määritelmien määrä on kasvanut yhteentoista (Lakiehdotuksen 6 §, HE 27/2022 vp, s. 58—59, 84—85).

<sup>377</sup> Legaalimääritelmiä on ehdotettu lisättävän myös LSL:iin (ks. luku 5.3.1).

<sup>378</sup> Ulkomaisten BD-lakien periaatteiden osalta vrt. esim. Ranskan ympäristökoodin L. 110-1, II, kohdat 6—9; Norjan BD-lain 7—12 §; Japanin BD-lain 3 artikla. Osana ilmastolain valmistelua tehdyssä selvityksessä ohjausperiaatteiden kirjaaminen lakiin nähtiin suotuisana. Ilmastolakia edeltäneessä oikeustilassa, jossa ohjausperiaatteita ei ollut kirjattu puitelakiin, niiden käytön luonnehdittiin olevan ”heikkoa ja epämääräistä, ja siitä puuttuu yhtenäisyys”. (Kokko ym. 2012, s. 3, 6 (alaviitteineen), 23—25). Vuoden 2015 ilmastolakiin on käytännössä kirjattu vain kestävän kehityksen periaate (6.5 § 2 kohta). Uuteen ilmastolakiin ehdotetaan sisällytettävän kestävän kehityksen periaate (lakiehdotuksen 8.2 § 3 kohta) kustannustehokkuuden periaate (8.2 § 4 kohta), varautumisperiaate (8 §) sekä oikeudenmukaisen siirtymän periaate (2.3 § 1 kohta). Omaa säännöstään yleisistä ohjausperiaatteista lakiehdotukseen ei sisälly (HE 27/2022 vp).

<sup>379</sup> Kokonaisheikentymättömyyden periaatetta (Ei biodiversiteetin nettohävikkiä -periaatetta, *No Net Loss of Biodiversity*) on ehdotettu sisällytettävän kaikkeen maan-, vesien ja luonnonvarojen käyttöön Suomen biodiversiteettistrategiaa ja toimintaohjelmaa arvioineessa tutkimuksessa (Auvinen ym. 2020, s. 309). Jos periaatteen kodifioimisella lainsäädäntöön halutaan viestiä tai saada aikaan mainitun kaltainen kokonaisvaltainen vaikutus, olisi periaate luontevaa kirjata sektorilainsäädännön sijaan BD-puitelakiin. (Vrt. HE 76/2022 vp, s. 61—62). Läheisiä periaatteita ovat myös ekologisen kompensaaion periaate ja nettopositivisen vaikutuksen periaate (Auvinen ym. 2020, s. 309).

varovaisuusperiaate<sup>380</sup> sekä rakennuttaja/kehittäjä maksaa -periaate (aiheuttamisperiaate)<sup>381</sup>. Muita BD-lakiin mahdollisesti kirjattavia periaatteita voisivat olla ekologisen kompensaation periaate tai lieventämishierarkia sekä ekosysteemiperiaate<sup>382</sup>. Luontokadon pysäyttäminen edellyttää todennäköisesti merkittäviä yhteiskunnallisia muutoksia, joten olisi perusteltua harkita jo ilmasto-oikeuden piirissä yleistyneen oikeudenmukaisen siirtymän periaatteen arvioimista myös biodiversiteettioikeudellisessa yhteydessä<sup>383</sup>. Joko uutena periaatteena tai erillisenä BD-lain säännöksenä voitaisiin edellyttää muun lainsäädännön valmistelussa toteutettavan biodiversiteettinäkökulmien arviointia<sup>384</sup>. Lakiin mahdollisesti kirjattavien periaatteiden osalta olisi tehtävä selväksi, ketä ne koskevat ja mikä niiden oikeudellinen merkitys on<sup>385</sup>.

*Suunnittelujärjestelmä.* Tyypillisesti puitelaeissa säädetään julkisen vallan laatimien kansallisten ympäristösuunnitelmien oikeudellisesta perustasta sekä koordinaatiosta hallinnonalojen tai -tasojen välillä<sup>386</sup>. Suunnittelujärjestelmästä säättäminen laissa voi selkiyttää viranomaisten vastuita, edistää osallistumisoikeuksia, lisätä valmistelun läpinäkyvyyttä ja tuoda suunnitteluun kokonaisvaltaisuutta ja pitkäjänteisyyttä. Ympäristöpuitelaisissa voidaan säätää suunnitelmista, jotka koskevat ympäristömuutoksen hillintää tai siihen sopeutumista. Sopeutumis suunnitelmien osana voi olla esimerkiksi riski- ja

---

<sup>380</sup> Varovaisuusperiaate on määritelty muun muassa biodiversiteettisopimuksen johdanto-osan 9 kohdassa. Ennalta varautumisen periaate on keskeinen unionioikeudellinen ympäristöperiaate (SEUT 191.2 artikla), joka saa laajimman muotonsa varovaisuusperiaatteessa (Kokko 2017a, s. 148—150). Käsitteitä käytetään käytännössä myös synonyymeinä, ks. HE 76/2022 vp, s. 138. Varovaisuusperiaatteen merkityksen luonnonsuojelua koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä voi katsoa voimistuneen ja vakiintuneen, ks. esim. C-399/14 (Grine Lige Sachsen v Freistaat Sachsen); yhdistetyt asiat C-387/15 ja C-388/15 (Orleans v Vlaams Gewest); Lees 2017; Pölönen 2019. Periaatteen merkityksestä kotimaisessa oikeuskäytännössä, ks. esim. viimeaikainen KHO 2022:38.

<sup>381</sup> Esimerkiksi ekologinen kompensaatio voi ilmentää ympäristöoikeudessa yleisesti vakiintunutta aiheuttaja maksaa -periaatetta (aiheuttamisperiaatetta) (HE 76/2022 vp, s. 309).

<sup>382</sup> Ekosysteemilähestymistapa näkyy myös LSL:n uudistushankkeessa (HE 76/2022 vp, s. 17).

<sup>383</sup> Luontokadon juurisyihin puuttuminen edellyttää muutoksia esimerkiksi maankäyttöön liittyen, mistä johtuen siirtymä on joka tapauksessa merkityksellinen yksityisten eduille ja oikeuksille. On korostetun tärkeää huolehtia siitä, että toimet tehdään oikeudenmukaisesti, kuten ilmastonmuutoksenkin suhteen.

<sup>384</sup> Vrt. Ekroos ym. 2013a, s. 177. Asiaa olisi mahdollista edistää myös esimerkiksi lainvalmistelun ohjeissa.

<sup>385</sup> Ks. luvussa jäljempänä lain mukaisten velvoitteiden kohdistumisesta.

<sup>386</sup> Wang 2019, s. 831. Suunnittelujärjestelmän puitteista säättäminen on ilmastopuitelakien ominaispiirre. Useampi kuin yhdeksän kymmenestä ilmasto-oikeudellisesta puitelaista liittyy suunnitteluun ja strategiaihin (World Bank 2020, s. 36). Kyse on vuoden 2015 ilmastolain keskeisestä tarkoituksesta (1.1 §, 6—10 §). Tarkemmin niin lakisäateisten kuin muiden ilmastosuunnitelmien merkityksestä ja kirjosta, ks. Belinskij ym. 2020, s. 442—443; myös HE 27/2022 vp, s. 14. Ilmastolaissa säädetään kolmesta suunnitelmasta: pitkän ja keskipitkän aikavälin suunnitelmista sekä sopeutumis suunnitelmista (ilmastolain 6.1 §). Ehdotuksessa uudeksi ilmastolaiksi esitetään lain suunnittelujärjestelmään neljäntenä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa (Lakiehdotuksen 7.1 § 4 kohta sekä 12 §, ks. HE 27/2022 vp, s. 59, 65—66.)

haavoittuvuustarkastelu<sup>387</sup>. Myös BD-laissa olisi perusteltua sisällyttää lakisääteinen suunnittelujärjestelmä, johon kuuluisivat kansallinen biodiversiteettistrategia ja siihen liittyvä toimintaohjelma sekä esimerkiksi alueellinen suunnittelu<sup>388</sup>. BD-laissa olisi perusteltua säätää tarkemmin näiden suunnitelmien sisältövaatimuksista ja valmistelusta. Suunnittelujärjestelmään liittyen tulisi harkita, säädetäänkö laissa suunnitelmien merkityksestä esimerkiksi julkisessa päätöksenteossa<sup>389</sup>, suhteesta muihin hallinnon suunnitelmiin tai strategioihin<sup>390</sup> taikka suunnitelmien huomioon ottamisesta muun lainsäädännön perusteella<sup>391</sup>. Suunnittelujärjestelmän suhteen olisi tarpeen harkita säätämistä myös suhteesta esimerkiksi EU:n biodiversiteettistrategiaan tai muuhun aineelliseen oikeuteen<sup>392</sup> sekä kansainvälisen monimuotoisuuspolitiikan keskeisiin instrumentteihin.

*Seuranta ja valvonta.* Vastaavasti kuin puitelainsäädännöllä voidaan kehittää politiikan suunnittelua, on tärkeää myös ottaa huomioon toimeenpano ja kehityksen seuranta<sup>393</sup>. BD-laissa myös seuranta ja valvonta kytkeytyisivät osaksi suunnittelujärjestelmää, jos sellainen lakiin sisällytettäisiin. Toisaalta täytäntöönpano voisi edellyttää, että BD-laissa säädettäisiin erillisistä toimielimistä, kuten tieteellisistä asiantuntijapaneeleista (esim. Luontopaneeli). BD-lain seurannan suhteen olisi syytä pohtia myös sitä, mikä oikeudellinen merkitys laissa annettaisiin luonnon monimuotoisuutta koskevalle luonnontieteelliselle tiedolle, ympäristön tilan arvioinneille sekä erilaisille tietokannoille<sup>394</sup>. Oma kokonaisuutensa täytäntöönpanon suhteen muodostaisivat mahdollisuudet säätää puitelainsäädännöstä *taloudellisesta toimeenpanosta ja rahoituksesta*<sup>395</sup>.

*Velvoitteiden sisältö, kohdistuminen ja oikeudellinen sitovuus.* BD-lain oikeudellisen merkityksen kannalta on olennaista se, millaisia oikeuksia ja velvoitteita lailla pyrittäisiin

<sup>387</sup> World Bank 2020, s. 21—22, 36. Vrt. ilmastolain mukainen sopeutumissuunnitelma (8 §), joka sisältää riski- ja haavoittuvuustarkastelun (8.2 §) sekä ilmastomuutoksen hillinnän suunnitelmat (7 ja 9 §).

<sup>388</sup> Vrt. myös Ranskan BD-laki (Ympäristökoodi L110-3) sekä Japanin BD-laki (4 ja 5 artiklat).

<sup>389</sup> Vrt. ilmastolain 4 §; uuden esitetyn ilmastolain 5 § (HE 27/2022 vp, s. 84).

<sup>390</sup> Esimerkkinä jälleen ilmasto-oikeus: ilman lakiperustaa laadittujen suunnitelmien ja strategioiden suhteet ja merkitys ilmastolain mukaisille suunnitelmille ovat osin epäselviä (Belinskij ym. 2020, s. 442—443).

<sup>391</sup> Linkkisäännöksistä tarkemmin, ks. esimerkiksi jäljempänä luku 5.3.

<sup>392</sup> Esim. komissiossa valmisteilla oleva ehdotus ennallistamislainsäädännöksi (Helsingin Sanomat 2022).

<sup>393</sup> Ulkomaisten BD-lakien mukaisesta seurannasta, ks. Ranskan Ympäristökoodin artiklat L110-3, L131-8; Japanin BD-lain 3(3) artikla; Norjan BD-lain luku VIII, pakkokeinojen ja sanktioiden osalta myös luku IX. Seuranta- ja valvontanäkökulmia sisältyy lähes jokaiseen ilmastopuitelakiin maailmalla (World Bank 2020, s. 32—33, 36). Ilmastolaissa seuranta ja valvonta kytkeytyvät myös valtioneuvoston tiedotusvelvollisuuksiin (ilmastolain 12 ja 14 §; Ekroos ym. 2020, s. 39—40).

<sup>394</sup> BD-laissa olisi mahdollista määrittää esimerkiksi nykyistä tiheämmin tehtävistä taikka uudenlaisista ekologisista arvioinneista ympäristön tilan arvioimiseksi, mikä edellyttäisi myös lisäresursseja.

<sup>395</sup> Vrt. World Bank 2020, s. 31.

luomaan. Tässä arvioitu puitelaki kohdistaisi lähtökohtaisesti oikeudelliset velvoitteensa viranomaisiin<sup>396</sup>. Viranomaisille asetettua velvollisuutta ottaa huomioon lain mukaiset suunnitelmat toiminnassaan voidaan luonnehtia yhdeksi puitelainsäädännön ominaispiirteistä<sup>397</sup>. BD-laissa olisi siten säädettävä viranomaisiin kohdistuvista velvoitteista. Velvollisuuksia olisi mahdollista ulottaa koskemaan myös muita julkisia tahoja kuin valtionhallinnon toimielimiä<sup>398</sup>. Ei ole täysin poissuljettua, että BD-lain periaatteet tai täsmällisemmät velvoitteet voisivat kohdistua myös yksityisiin, mutta tämä eittämättä muuttaisi sääntelyn perusasetelmaa<sup>399</sup>. Jos BD-lakiin tuotaisiin esimerkiksi yrityksiin tai yksityishenkilöihin kohdistuvia velvoitteita, ei ole selvää, voidaanko säädöksestä enää puhua *puitelain* merkityksessä; tämä riippuisi velvoitteiden sisällöstä<sup>400</sup>.

*Vaikutusmahdollisuudet: tiedonsaanti, osallistuminen ja muutoksenhaku.* Yleisön laajoja vaikutusmahdollisuuksia puoltavat muun muassa Århusin sopimus<sup>401</sup> sekä ympäristöperusoikeuden menettelyllinen ulottuvuus (PL 20.2 §)<sup>402</sup>. Vaikutusmahdollisuuksien laajuudella ja toteutumisella on merkitystä erityisesti sääntelyn legitimitetin kannalta<sup>403</sup>. BD-lain, kuten ilmastolainkin, tapauksessa vaikutusmahdollisuudet niveltäisivät käytännössä todennäköisesti osaksi suunnittelujärjestelmää koskevia säännöksiä.

---

<sup>396</sup> Vrt. keskustelu puitelain luonteesta säädöstyypinä luvussa 3.3. Ilmastolaissa lähtökohtana on vain valtionhallintoon kohdistuva velvoittavuus, eikä lailla luotu sen mukaisille suunnitelmille erityistä oikeudellista velvoittavuutta (HE 82/2014 vp, s. 47).

<sup>397</sup> Kokko ym. 2012, s. 6 alaviitteineen; ratkaisu ei ole ainoa mahdollinen, vrt. HE 82/2014 vp, s. 20.

<sup>398</sup> Myös uuteen ilmastolakiin tullaan todennäköisesti myöhemmin lisäämään velvoite laatia ilmastosuunnitelmia kunta-, seutu- tai maakuntatasolla (HE 27/2022 vp, s. 6–7). Vrt. myös Ranskan BD-laki (Ympäristökoodi L110-3) sekä Japanin BD-laki (4 ja 5 artiklat).

<sup>399</sup> Vrt. Japanin BD-lain 6–7 artiklat: yrityksiä, kansalaisia ja yksityishenkilöitä koskevat velvoitteet.

<sup>400</sup> Periaatteessa esimerkiksi julistuksenomainen säännös voisi kohdistua ”jokaiseen”. Tällainen kirjaus kuitenkin voisi olla oikeusvarmuuden vaatimusten vastainen ja soveltuisi huonosti lain tasoiseen säädökseen. Julistuksellisuus ei myöskään ole omiaan parantamaan ympäristön tilaa (muutoin kuin kenties oikeusvarmuuden kustannuksella). Jos lakiin sisällytettäisiin yksityisiin kohdistuvia velvoitteita, tulisi kenties puhua *yleislaista* puitelain sijaan, jos halutaan säilyttää käsitteellinen selkeys tällaisen lain ja ilmastolain kaltaisen puitelain välillä.

<sup>401</sup> Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, SopS 122/2004.

<sup>402</sup> Vuorovaikutuskeinojen merkityksestä yleisesti biodiversiteettioikeudessa, ks. Kokko 2003, s. 290–292.

<sup>403</sup> Esimerkiksi ilmastolain keskeisenä tavoitteena on parantaa vaikutusmahdollisuuksia (1.1 §:n 3 kohta). Ennen ilmastolakia vallinneessa tilassa osallistumismahdollisuudet arvioitiin osin puutteellisiksi (HE 82/2014 vp, s. 23.) Laajemmin, ks. esim. Belinskij ym. 2021, s. 450–453. Ilmastolaissa vaikutusmahdollisuuksia edistetään suunnitelmien laatimiseen ja tiedottamiseen liittyvissä säännöksissä (11–12, 14 §). Vaikutusmahdollisuuksissa on nähty kehitettävää (esim. Belinskij ym. 2021, s. 455), eikä lakiin ole käytännössä sisällytetty muutoksenhakua (HE 82/2014 vp, s. 29, ks. kuitenkin Belinskij ym. 2021, s. 452). Myös ehdotetun uuden ilmastolain esitöissä juuri ympäristöllisen demokratian ja osallisuuden toteuttaminen katsotaan yhdeksi ilmastolain keskeiseksi sisällöksi (HE 27/2022 vp, s. 78).

*Hallinnon kehittäminen ja toimielimet.* Puitelainsäädäntö tyypillisesti kohdistaa vaikutuksensa julkisvaltaan, ja sen keskeinen tavoite voi olla hallinnon toiminnan kehittämisen<sup>404</sup>. Jos puitelainsäädännöllä pyritään erityisesti tietyn ilmiön kokonaisvaltaiseen oikeudelliseen hallintaan, sillä voidaan esimerkiksi tehostaa ja sovittaa yhteen eri valtion viranomaisten toimintaa taikka hallinnon eri tasojen toimintaa<sup>405</sup>. Puitelailla voidaan selkiyttää eri viranomaisten vastuualueita<sup>406</sup> tai perustaa uusia viranomaisia tai toimielimiä<sup>407</sup>. BD-laissa hallinnon kehittäminen liittyisi kiinteästi osaksi edellä käsiteltyjä suunnittelujärjestelmää, viranomaisiin kohdistuvia velvollisuuksia, näiden toimivaltasuhteista säätämistä sekä vaikutusmahdollisuuksien tukemista.

*Instrumentit.* Puitelakeihin on mahdollista harkita sisällytettävän erilaisia sääntelykeinoja. Puitelaissa voidaan myös valtuuttaa viranomainen tai lainsäätäjä käyttämään tiettyjä tai täsmentämättömiä sääntelykeinoja lain tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>408</sup> Myös BD-lakiin olisi mahdollista harkita sisällytettävän lukuisia erilaisia keinoja, mutta ne eivät välttämättä sisälly lain keskeiseen sisältöön, eikä asiaa ole tässä mielekästä laajemmin pohtia.

Kaiken kaikkiaan BD-lain yleinen arviointi puitelakina ei vielä määritä säädöksen merkitystä tai vaikutuksia, vaan laki voitaisiin toteuttaa sisällöllisesti hyvin monin eri tavoin. BD-lain tapauksessa olisi harkittava mitä elementtejä lakiin sisällytettäisiin ja kuinka valitut elementit toteutettaisiin. BD-lain keskeisiksi piirteiksi nimenomaan puitelakina voitaneen luonnehtia lain sisältämiä ympäristöoikeudellisia periaatteita, viranomaisiin kohdistuvia velvoitteita sekä suunnittelujärjestelmää. Näistä asioista säätäminen juuri BD-laissa ei yhtäältä ole ainoa lainsäädäntötekniinen vaihtoehto; toisaalta uudella puitelailla olisi joka tapauksessa merkitystä lainsäädännön kokonaisuuden kannalta. Tästä syystä

---

<sup>404</sup> Ulkomaisten BD-lakien osalta, ks. esim. Japanin BD-lain 21 artikla sekä luvun 4.1.3 kuvaus Ranskan biodiversiteettivirastosta. Ilmasto-oikeuden suhteen, vrt. ilmastolain 1.1 § 2 kohta.

<sup>405</sup> World Bank 2020, s. 28—30.

<sup>406</sup> Ks. esim. ilmastolain 15 §.

<sup>407</sup> Esimerkiksi Suomen ilmastopaneelin asemasta säätäminen ilmastolain 16 §:ssä. Kansallisia asiantuntijajaelimiä pidetään tärkeinä esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa, ks. esim. Averchenkova ym. 2018, s. 24; World Bank 2020, s. 27.

<sup>408</sup> Ks. yllä tarkastelu ulkomaisten BD-lakien sisältämistä instrumenteista. Yleisesti biodiversiteettioikeuden yhteydessä, ks. Medaglia ym. 2014, s. 34—36; ilmasto-oikeuden yhteydessä, ks. World Bank 2020, s. 24—26, 36. Ilmastolain uudistuksen yhteydessä selvitettiin lukuisia keinoja, joilla vuoden 2015 ilmastolain ohjausvaikutusta olisi voitu ”vahvistaa”. Tarkasteltavina olivat muun muassa päästöbudjetit, kompensatiot, hiilinielujen asema hiilimarkkinoilla, oikeudenmukaisen siirtymän periaate, kuntiin kohdistuvat velvoitteet sekä lakien ja talousarvioiden ilmastovaikutusten arviointi (Hildén ym. 2021, s. 133—150.) Aineellisoikeudellisten velvoitteiden lisäämiseen ilmastolakiin sen sijaan suhtauduttiin erittäin pidättyväisesti (Hildén ym. 2021, s. 141). Ks. myös luvussa 3.3 esitetty arviointi vallan delegoinnista hallinnolle.

seuraavassa luvussa arvioidaan uuden BD-lain suhdetta muuhun lainsäädäntöön yleisesti sekä erityisesti suhteessa LSL:iin. Tällaisen arvioinnin perusteellinen ja kattava toteutus on välttämätöntä, jotta uuden lain säätämisen jälkeinen oikeustila olisi mahdollisimman ristiriidaton ja eri lakien tavoitteita kokonaisuutena tukeva<sup>409</sup>.

## 5 BD-lain suhde muuhun lainsäädäntöön

### 5.1 Yleistä

Luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevia näkökulmia sisältyy jo lukuisiin säädöksiin halki oikeusjärjestyksen niin kansallisissa kuin ylikansallisissa oikeuslähteissä, eikä uuden puitelain tyyppisen säädöksen lisääminen järjestelmään ole yksinkertaista. BD-lain asemaa ja toteutusta on arvioitava ensinnäkin suhteessa muuhun kansalliseen lainsäädäntöön. Yllä esitetysti ulkomaiset BD-lait ovat voineet edellyttää merkittäviä uudistuksia useissa muissa kansallisissa laeissa. Toiseksi on arvioitava BD-lain suhdetta EU-oikeuteen<sup>410</sup> sekä kansainväliseen oikeuteen. Lisäksi on korostettava sen arviointia, mikä on yhtäältä BD-lain ja perustuslain suhde ja toisaalta BD-lain suhde laajempaan ihmis- ja perusoikeuksien järjestelmään<sup>411</sup>.

Tällaisen tarkastelun täysimittainen toteutus edellyttää paitsi suurempaa laajuutta kuin tämä kirjoitus sallii, myös täsmentyneemmän ehdotuksen uuden BD-lain sisällöstä ja toteutustavasta. Tässä esitettävä BD-lain arviointi suhteessa muuhun oikeuteen jää siten pintapuoliseksi, koska tutkielmassa ei esitetä mitään yksittäistä toteutustapaa kotimaiselle

---

<sup>409</sup> Vrt. ilmastolain säätämistä sekä uudistusta edeltäneet kattavat selvitykset suhteesta muuhun, ks. Ekroos ym. 2013a; Ekroos ym. 2020.

<sup>410</sup> Vuoden 2015 ilmastolain valmistelua tukeneen selvityksen katsaus tarkasteltujen vaihtoehtojen ja EU-oikeuden suhteeseen, ks. Kokko ym. 2012, s. 19—23: muissa jäsenvaltioissa jo hyväksytyjen ilmastolakien oletettiin jo läpäisseen yhteensopivuuden vaatimuksen unionin oikeuden kanssa (s. 22). BD-lain tapauksessa yhtymäkohtaa voidaan hakea Ranskan BD-laista, joka lienee vastaavasti tulkittavissa EU-oikeuden mukaiseksi. Kotimainen BD-laki tuskin olisi kuitenkaan täysin samankaltainen kuin Ranskan BD-laki, joten uutta sääntelyä olisi arvioitava erityisesti EU-oikeuden mukaisten toimivaltaperusteiden ja sekundääri-oikeuden näkökulmista. Ilmastolain yhteydessä kotimaiselta säädösratkaisulta edellytettiin riittävää joustavuutta, jotta puitelaki voisi mukautua niin EU-oikeuden kuin kansainvälisen oikeuden tuleviin muutoksiin (s. 22—23). Viranomaisiin kohdistuvan puitelain soveltamisalaa ei kuitenkaan lähtökohtaisesti pidetty erityisen ongelmallisena suhteessa EU-oikeuteen (s. 23).

<sup>411</sup> Vuoden 2015 ilmastolain valmistelua tukeneessa selvityksessä ilmastolain ei arvioitu olevan erityisen ongelmallinen perusoikeuksien näkökulmasta, kunhan lakiin ei sisällynyt aineellisoikeudellista sääntelyä, ulkomaisesta oikeudesta omaksuttuja, vieraita valtuutuslainsäädäntöksiä taikka kuntiin kohdistuvia velvollisuuksia. Sen sijaan ilmastolain arvioitiin edistävän useiden perusoikeuksien toteutumista (Kokko ym. 2012, s. 18—19). Jos BD-laki toteutettaisiin samankaltaisena puitelakina, joka koskisi valtion viranomaisia, sen säätäminen voisi olla vastaavasti suhteellisen ongelmaton perusoikeuksien näkökulmasta, tosin esimerkiksi kuntien keskeiseen rooliin maankäytön järjestelmässä on kiinnitettävä huomiota. BD-lain perusoikeusnäkökulmien asianmukainen arviointi edellyttäisi konkreettista ehdotusta BD-lain sisällöstä.

BD-laille eikä siis tehdä konkreettista ehdotusta lain sisällöstä. Myös meneillään olevan luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksen tuleva lopputulos vaikuttaa säädösuhteiden tarkasteluun. Näin ollen seuraava arviointi lainsäädännön yleisestä arkkitehtuurista (luku 5.2) sekä BD-lain ja LSL:n suhteesta (luku 5.3) on ymmärrettävä alustavaksi: täsmällinen rajankäynti on hankalaa, kun rajapyykit ovat ikään kuin korkealla ilmassa.

## 5.2 Lainsäädännön arkkitehtuurista yleisesti

BD-lain merkitys lainsäädännön arkkitehtuurille riippuu ensinnäkin siitä, säädetäänkö BD-laki puitelakina olemassa olevan oikeuden lisäksi vai pyritäänkö siihen kokoamaan ja joiltain osin korvaamaan voimassa olevia säädöksiä. Kuten ulkomaisesta katsauksesta kävi ilmi, molempien tyyppisiä ratkaisuja on ulkomailla tehty säädettäessä kansallisia biodiversiteettilakeja. Aiemmissa kotimaisissa julkaisuissa, joissa BD-laki on mainittu, on ajatusta luonnehdittu erilaisista lähtökohdista, joista osa vaikuttaisi puoltavan lyhyttä puitelakia, osa laajempaa, kokoavaa säädösratkaisua<sup>412</sup>.

Tässä tutkielmassa lähtökohtana on ilmastolain kaltaisen puitelain arviointi, joten tässä arvioidaan BD-lakia ensisijaisesti lakina, joka ei korvaisi tai kokoaisi voimassa olevaa aineellista lainsäädäntöä, mutta sovitettaisiin yhteen sen kanssa<sup>413</sup>. Vaikka valinta johtuu ensisijaisesti tutkielman kysymyksenasettelusta, perustelevat sitä seuraavat seikat esimerkiksi suhteessa LSL:iin, jonka mahdolliset päällekkäisyydet BD-lain kanssa lienevät ilmeisimpiä<sup>414</sup>. Suomessa LSL:n on arvioitu todennäköisesti edistäneen luonnon monimuotoisuuden turvaamista<sup>415</sup>, ja LSL:n keinoja on pidetty soveltuvina

---

<sup>412</sup> Vrt. esim. toteamus ilmastolain tyyppisestä (suppeasta) puitelaista (Jantunen ym. 2020, s. 81; Hyysalo ym. 2021, s. 36) sekä ajatus sektorilainsäädäntöä kokoavasta biodiversiteettilaista (Hyysalo ym. 2021, s. 37). Huomattava on, että varsinaisesti näissä julkaisuissa ei ole arvioitu biodiversiteettilakia, eikä niiden viittauksenomaisista maininnoista voi vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

<sup>413</sup> Erityisesti harkittavaksi tulee suhde LSL:iin. Vastaavan kaltainen jännite vasta myöhemmässä vaiheessa täsmentyvän toteutustavan suhteen oli läsnä ilmastolain esiselvityksissä: esimerkiksi Ekroos ym. (2013) olettivat ilmastolain muodostuvan luonteeltaan puitelaiksi, mutta pitivät mahdollisena sitä, että jatkovalmistelussa ilmastolakiin sisällytettäisiin myös muun tyyppistä sääntelyä, ks. Ekroos ym. 2013a, s. 16. Luonnon monimuotoisuuden suojelun säädöskokonaisuutta on arvioitu esimerkiksi luonnonsuojelulainsäädäntöä arvioineissa selvityksissä (Similä 2010, s. 62–65; Jantunen ym. 2020, s. 30–40).

<sup>414</sup> Erityisesti ottaen huomioon LSL:n uudistushanke, jonka merkityksestä tarkemmin, ks. luku 5.3.1. Kyseisten vaihtoehtojen säännösten sijaintia pohdittaessa BD-lakiin voitaisiin viitata sen muuta lainsäädäntöä korvaavassa merkityksessä.

<sup>415</sup> Similä 2010, s. 83.



unionioikeudellisen Natura 2000 -suojelun toteuttamiseen<sup>416</sup>. LSL:n meneillään olevan kokonaisuudistuksen valmistuttua lienee luonnonsuojelulainsäädäntö laajalti ajan tasalla.

Lähtökohtaisesti puitelakina säädettävän BD-lain suhde muuhun lainsäädäntöön riippuu suurelta osin lakiin lopulta sisällytettävistä elementeistä. Edellä osiossa 4.2 tarkasteltiin puitelakien elementtejä perustuen myös esimerkkeihin ilmasto-oikeudellisista puitelaeista. Merkille pantavaa on, että meneillään olevassa luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksessa useita edellä tarkastelluista elementeistä on ehdotettu tai harkittu sisällytettävän LSL:iin, mitä tarkastellaan osiossa 5.3.1.<sup>417</sup> Luonnon monimuotoisuutta koskevan normiston säädösarkkitehtuuri riippuu keskeisesti siitä, mitkä näistä elementeistä päädytään sijoittamaan uuteen LSL:iin tai mitä harkittaisiin mahdollisesti sisällytettävän BD-lakiin.

Entä voidaanko tunnistaa vaikutuksia ja muutoksia, joita säädösarkkitehtuurissa tapahtuisi riippumatta siitä, kuinka BD-laki yksityiskohtaisesti toteutetaan? Joka tapauksessa luonnon monimuotoisuuteen liittyviä BD-lain mukaisia tavoitteita olisi tietenkin mahdollista korostaa muussa lainsäädännössä, esimerkiksi tavoitesäännöksissä tai aineellisia normeja muuttaen<sup>418</sup>. BD-lain valmistelussa olisi arvioitava sen suhdetta perustuslakiin sekä ihmis- ja perusoikeusjärjestelmään, samoin kuin EU-oikeuteen ja kansainväliseen oikeuteen. Samaten BD-lakia valmisteltaessa olisi joka tapauksessa harkittava sen suhdetta useisiin muihin kansallisiin lakeihin jäljempänä tarkemmin tarkasteltavan LSL:n lisäksi. Esimerkiksi Norjassa BD-lain säätäminen aiheutti kumotun luonnonsuojelulain lisäksi muutoksia 15 muussa laissa<sup>419</sup>. Tarkemmin BD-lain merkitys muulle lainsäädännölle riippuu siitä, sisällytetäänkö BD-lakiin esimerkiksi niin sanottuja linkkisäännöksiä<sup>420</sup>, julkista valtaa ohjaavia periaatteita taikka viranomaisiin kohdistuvia velvoitteita ottaa huomioon päätöksenteossaan BD-laki tavoitteineen. Esimerkiksi ilmastolain valmistelua tukeneessa selvityksessä todettiin johtopäätöksenä, ettei puiteluontoinen

---

<sup>416</sup> HE 76/2022 vp, s. 35—36. Voimassa olevaa LSL:a on pidetty pääosin toimivana, selkeänä sekä tulkinnaaltaan vakiintuneena (HE 76/2022 vp, s. 103).

<sup>417</sup> Tällaisia elementtejä ovat muun muassa luonnonsuojelun suunnittelujärjestelmä, legaalinmääritelmät, yleiset periaatteet, Luontopaneelin asemasta säätäminen sekä yleisesti osallistumisoikeuksien ja tiedonvaihdon vahvistaminen.

<sup>418</sup> Vrt. Ekroos ym. 2013a, s. 174.

<sup>419</sup> Ot.prp. nr. 52, s. 13.

<sup>420</sup> Termistä tarkemmin, ks. esim. Kokko 2017a, s. 429—430.

ilmastolaki välttämättä edellyttänyt yksityiskohtaista ja kattavaa säädössuhteiden järjestämistä, pois lukien viittaukset päästökauppasääntelyyn sekä yksittäisiin säädöksiin<sup>421</sup>.

On eri tapoja tunnistaa tai luokitella keskeisintä muuta lainsäädäntöä sen ja BD-lain välisen suhteen hahmottamiseksi. Ensinnäkin muun lainsäädännön olennaisuutta BD-lain suhteen voidaan arvioida esimerkiksi luontokadon ajureiden näkökulmasta<sup>422</sup>. Maan- ja vesistöjen käytön muutosten myötä tarkasteltavaksi nousee erityisesti BD-lain suhde maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön. Luonnonvarojen käytön näkökulmasta Suomen tapauksessa tietynlaisen erityiskysymyksen muodostaa metsätalous, jonka merkitys on suuri niin taloudelliselta kannalta kuin luontokadon merkittävimpänä aiheuttajana Suomessa<sup>423</sup>. Niinpä metsälainsäädännön ja BD-lain suhde lienee erityisen tärkeä. Myös muiden luonnonvarojen hyödyntämistä koskevien säädösten, kuten kaivoslain, maa-aineslain sekä kalastus- ja metsästyslainsäädännön suhdetta BD-lakiin olisi tarkasteltava. Ilmastonmuutoksen luontokatoa edistävän vaikutuksen voimistuessa myös ilmastolainsäädäntö on merkityksellistä<sup>424</sup>. Saastumisen ja pilaantumisen estämisen kannalta esimerkiksi ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädäntö tulevat luonnollisesti tarkasteltaviksi. Vieraslajien osalta on arvioitava BD-lain suhdetta esimerkiksi vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annettuun lakiin.

Toinen tapa arvioida muun kansallisen lainsäädännön olennaisuutta on tarkastella asiaa yhteiskunnan toimintojen näkökulmasta. Näin tehtiin esimerkiksi ilmastolakia valmistelua tukeneessa arvioinnissa: erikseen suhteessa päästökauppaan liittyvien toimintojen sääntelyyn sekä sääntelyyn koskien päästökaupan ulkopuolisia sektoreita, kuten liikennesektoria, alueiden käyttöä ja rakentamista, maa- ja metsätaloutta, jätesektoria, prosessipäästöjä, vesilainsäädäntöä sekä tietyiltä osin energiantuotantoa<sup>425</sup>. Koska luontokadon syyt vaikuttavat yhtä lailla yhteiskunnan läpileikkaavilta kuin ilmastonmuutoksen tapauksessa, BD-lain ja muun lainsäädännön tarkastelu voitaisiin jäsentää vastaavalla

---

<sup>421</sup> Ekroos ym. 2013a, s. 176.

<sup>422</sup> Tyypillisesti luontokadolle tunnistetaan viisi pääasiallista, suoraa syytä (*direct drivers*), jotka ovat maan- tai vesistöjen käytön muutokset, luonnonvarojen käyttö, ilmastonmuutos, saastuminen sekä haitalliset vieraslajit. Tarkemmin, ks. luku 2.1.

<sup>423</sup> Kontula – Raunio 2018, s. 351; ks. yllä luku 2.1.

<sup>424</sup> Eräs vaihtoehto erilliselle BD-laille olisikin ilmastolain laajentaminen kattamaan keskeiset näkökulmat myös luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta. Itse asiassa biodiversiteetin turvaamisen tavoite oli esillä jo ilmastolakia valmisteltaessa, ks. Kokko ym. 2012, s. 12.

<sup>425</sup> Ekroos ym. 2013a.

tavalla.<sup>426</sup> Tällöin on tietysti arvioitava erityisesti luontokadolle ominaisia kysymyksiä liittyen esimerkiksi luonnonsuojeluun ja vieraslajeihin.

Kolmas vaihtoehto muun lainsäädännön ja BD-lain liittymäkohtien tunnistamiseen on luokitella säädöksiä pääasiallisen tarkoituksensa mukaan suunnittelu-, normi-, lupa-, tuki- ja verolainsäädäntöön. Erityyppisissä säädöksissä BD-laki lienee perusteltua ottaa huomioon eri tavoin, mihin ei tässä kohdin ole tarvetta syventyä.<sup>427</sup> Tärkeää on sen sijaan hahmottaa mainittujen erilaisten katsantokantojen tarjoama lisäarvo, kun arvioidaan BD-lain ja muun lainsäädännön suhdetta.

### 5.3 Esimerkkinä BD-lain suhde luonnonsuojelulakiin

#### 5.3.1 LSL:n uudistus ja tiettyjen säännösten vaihtoehtoiset sijoituspaikat

Ennen kuin tarkastellaan varsinaisesti BD-lain ja LSL:n suhdetta, on syytä tuoda esiin, että LSL:n meneillään olevassa uudistushankkeessa on pohdittu useiden sellaisten elementtien sisällyttämistä uuteen LSL:iin, jotka voitaisiin vaihtoehtoisesti sisällyttää myös BD-lain tyyppiseen puitelakiin. Tällaisia elementtejä ovat lakisääteinen luonnonsuojelun suunnittelujärjestelmä<sup>428</sup>, legaalimääritelmät ja yleiset periaatteet<sup>429</sup>, Luontopaneelin asemasta säätäminen<sup>430</sup>, viranomaisiin kohdistuva huomioonottovelvollisuus<sup>431</sup> sekä

---

<sup>426</sup> BD-lain tapauksessa lähestymistapa on tietenkin sovitettava luontokatoon (vrt. ilmasto-oikeudellinen jaottelu päästökaupan sisältämiin ja sen ulkopuolisiin sektoreihin).

<sup>427</sup> Vrt. Ekroos ym. 2013a, s. 166—167, 174—176.

<sup>428</sup> Hallinnollista suunnittelua voidaan harjoittaa lain nojalla tai muilla perustein. Kuten yllä todettu, kansallisessa tasolla useat eri suunnitelmat liittyvät luonnon monimuotoisuuteen. Keskeisimpiä suunnitteluinstrumentteja ovat olleet kansallinen biodiversiteettistrategia sekä siihen liittyvä toimenpideohjelma, joita pidetään vakiintuneina osina biodiversiteetin turvaamisen järjestelmää (HE 76/2022 vp, s. 55). Voimassa olevassa LSL:ssä säädettyä suunnittelujärjestelmää pidetään vaatimattomana: luonnonsuojelun suunnittelu perustuu valtioneuvoston hyväksymiin luonnonsuojeluohjelmiin, joita ei kuitenkaan ole laadittu yhtäkään lain ollessa voimassa (HE 76/2022 vp, s. 88—89). Meneillään olevassa LSL:n uudistushankkeessa suunnittelujärjestelmää pyritään laajentamaan. Hallituksen esityksessä uudeksi luonnonsuojelulaiksi ehdotetaan uusia säännöksiä koskien suunnittelujärjestelmää, johon sisältyisivät paitsi biodiversiteettistrategia ja toimintaohjelma, myös alueelliset luonnon monimuotoisuuden toimeenpanosuunnitelmat ja vapaaehtoiset luonnonsuojelun toimenpideohjelmat (HE 76/2022 vp, s. 55, 88). Säännösten, ks. esityksen lakiehdotuksen 3 luku (erityisesti 13—16 §) sekä s. 296. Biodiversiteettistrategian nimi on valmistelun jatkotyössä muutettu luonnon monimuotoisuutta koskevaksi strategiaksi (HE 76/2022 vp, s. 120).

<sup>429</sup> Voimassa olevaan LSL:iin ei sisälly määritelmäsäännöstä eikä yleisiä periaatteita. Yleisillä ympäristöoikeudellisilla periaatteilla on toki merkitystä soveltamiskäytännössä (HE 76/2022 vp, s. 51—52, periaatteista s. 104—105). Varovaisuusperiaate sisältyy hallituksen esitykseen uudeksi luonnonsuojelulaiksi (HE 76/2022 vp, s. 329).

<sup>430</sup> HE 76/2022 vp, s. 59.

<sup>431</sup> Huomioonottovelvollisuus koskisi uhanalaisen luontotyypin ja lajin huomioon ottamista muun lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa; säännösten ei ole kuitenkaan tarkoitettu muuttavan vallitsevaa oikeus-tilaa, ks. HE 76/2022 vp, s. 199—200, 214 sekä hallituksen esityksen lakiehdotuksen 65 § ja 78 §.

yleisesti osallistumisoikeuksien ja tiedonvaihdon vahvistaminen<sup>432</sup>. Myös LSL:n tavoite-säännöstä on ehdotettu tarkistettavan<sup>433</sup>. Vaikuttaa osin puhtaasti lakitekniseltä valinnalta, tulisiko tällaisia elementtejä sisällyttää uuteen LSL:iin vai mahdolliseen BD-lakiin: jois-sain tapauksissa vaihtoehtojen välillä ei välttämättä ole juuri eroa vaikutusten suhteen. Toisaalta jonkin elementin sisällyttäminen uuteen LSL:iin ei välttämättä sulje pois sen sisällyttämistä tavalla tai toisella myös BD-lakiin. Kolmanneksia on tapauksia, joissa va-linta LSL:n ja BD-lain välillä on kuitenkin toisen poissulkeva ja merkityksellinen: esi-merkiksi suunnittelujärjestelmän pääpiirteittäisestä sisällöstä ja toiminnasta on yhtäältä lähtökohtaisesti järkevää säätää vain yhdessä laissa, ja toisaalta vaikutukset voivat olla erilaisia riippuen siitä, kumpaan säädökseen säännökset sisällytetään. Jos pyrittäisiin sii-hen, että luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskeva lakisääteinen suunnittelujär-jestelmä kattaisi kokonaisvaltaisesti luontokadon juurisyyt, voisi sitä koskevien säännös-ten johdonmukaisempi sijoituspaikka olla puitelaki kuin laji- ja kohdesuojeluun lähtö-kohdiltaan perustuva LSL. Vastaavasti esimerkiksi säännökset tietyistä viranomaisiin kohdistuvista velvollisuuksista voisivat tulla eri tavoin huomioon otetuksi, jos ne sisälly-tettäisiin puitelakiin LSL:n sijasta ottaen huomioon LSL:n soveltamisalan lähtökohtaisen rajautumisen luonnon ja maiseman suojeluun ja hoitoon<sup>434</sup>. Luontotiedon hallintoa kos-kevien säännösten sijoittamista uuden LSL:n sijasta muuhun lakiin on harkittu osana uu-distushanketta, koska tieto vaikuttaa laajasti myös luonnonsuojelujärjestelmän ulkopuo-llella<sup>435</sup>; vaihtoehtoinen sijoituspaikka kattavammassa puitelaissa voisikin olla paremmin perusteltavissa. On selvää, että valinta näiden elementtien sijoittamisesta joko LSL:iin tai BD-lakiin on merkityksellinen lakien keskinäistä suhdetta jäljempänä ja myöhemmin ar-vioitaessa.

---

<sup>432</sup> HE 76/2022 vp, s. 98—99.

<sup>433</sup> Voimassa olevan LSL:n tavoitteita pidetään melko samankaltaisina kuin jo vuoden 1923 luonnonsuoje-lulakiin kirjattuja tavoitteita (HE 76/2022 vp, s. 51).

<sup>434</sup> Ylipäätään uuteen LSL:n suunnittelujärjestelmää koskevaan lukuun ei ole ehdotettu lisättävän vastaavia selonteko- ja tiedoksiantovelvoitteita kuin ilmastolain suunnittelujärjestelmään liittyy: vrt. ilmastolain 11 § (selonteko eduskunnalle) ja 14 § (ilmastovuosikertomus) sekä ehdotetun uuden LSL:n lain 3 luku (HE 76/2022 vp, s. 330—332).

<sup>435</sup> HE 76/2022 vp, s. 108—109. Uuteen LSL:n on harkittu uutta lukua koskien tiedonhallintaa (HE 76/2022 vp, s. 62). Yhtäältä tiedonhallinnan sääntely sopii nimenomaan LSL:ssä säädettäväksi sen lain läpileikkaa-van vaikutuksen vuoksi. Toisaalta luontotietoa hyödynnetään muussakin kuin ensisijaisesti LSL:n mukai-nessa toiminnassa eri viranomaisten toimesta, joten myös yleisempi puitelaki voisi olla looginen sijainti luontotietoa koskeville säännöksille. Ks. HE 76/2022 vp, s. 49.

Seuraavaksi arvioidaan lyhyesti BD-lain kytkemismahdollisuuksia ja soveltamissuhteita suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön, erityisesti LSL:iin. Tiedonintressi on samankaltainen kuin ilmastolakia valmisteltaessa, minkä vuoksi lähestymistapa noudattelee *Ekroosin ym.* tekemien ilmastolain säätämistä ja uudistamista tukeneiden katsausten tarkastelutapoja<sup>436</sup>. Kytkemismahdollisuuksilla viitataan lakien (tässä tapauksessa LSL:n ja BD-lain) keskinäisiin viittauksiin sekä BD-laille muun lain soveltamisessa annettavaan merkitykseen<sup>437</sup>. Soveltamisalakysymyksellä tarkoitetaan tässä yhtäältä sitä, mikä on BD-lain soveltamisala ja toisaalta sitä, kuinka BD-laki otetaan huomioon muun lain (tässä tapauksessa LSL:n) soveltamisalassa<sup>438</sup>.

### 5.3.2 Soveltamisalakysymykset

Yleisesti ottaen lain soveltamisala voi olla yksinomainen (muut lait poissulkeva) tai rinnakkainen (kokonaan tai osin päällekkäinen)<sup>439</sup>. Säädösten soveltamisaloja koskevat kysymykset liittyvät kiinteästi myös niiden ”kytkemiseen”. Tässä tapauksessa soveltamisalakysymyksen vastaukset riippuvat keskeisesti valittavasta BD-lain toteutustavasta ja soveltamisalasäännöksen vaihtoehdoista: esimerkiksi ilmastolain toteutustapaa harkittaessa soveltamisalasäännökselle tunnistettiin kolme vaihtoehtoista toteutustapaa<sup>440</sup>. Asiaan vaikuttaa myös se, sisällyttäisiinkö osiossa 5.3.1 mainitut elementit uuteen LSL:iin vai BD-lakiin. Näine varauksin tässä esitetään näkökulmia BD-lain soveltamisalakysymyksiin erityisesti suhteessa LSL:iin.

BD-lain soveltamisala olisi lähtökohtaisesti säädettävä laajaksi, jotta puitelain tyyppisen instrumentin käyttämiseen liittyvät tavoitteet ja hyödyt voitaisiin saavuttaa. BD-lain soveltamisala voisi olla luonteeltaan yleinen<sup>441</sup> siinä mielessä, että lakia sovellettaisiin luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen yleisesti sisältäen biodiversiteetin suojelun, sen osien kestävän käytön sekä perintöaineksen käytöstä saatujen hyötyjen

---

<sup>436</sup> Erityisesti Ekroos ym. 2013a, s. 16—17; myös Ekroos ym. 2020. Huomattava on, että kyseistä vuonna 2013 laadittua katsausta edelsi joukko ilmastolakia käsitelleitä kotimaisia kirjoituksia ja selvityksiä (esim. Utter 2008; Kulovesi 2010, s. 416—417; Hollo ym. 2011, s. 169—172; Kokko ym. 2012) sekä ensimmäinen konkreettinen ehdotus ilmastolaiksi (Ekroos – Warsta 2012, s. 101—123). BD-laista ei ole saatavilla aiempaa aineistoa, mikä osaltaan rajoittaa tarkastelua.

<sup>437</sup> Ekroos ym. 2013a, s. 16—17; Ekroos ym. 2020, s. 105.

<sup>438</sup> Vrt. Ekroos ym. 2013a, s. 17—18.

<sup>439</sup> Ekroos ym. 2013a, s. 164.

<sup>440</sup> Ilmastolain soveltamisalasäännösten päävaihtoehdot olivat: 1) hyvin yleiset soveltamisalasäännökset, 2) soveltamisalasäännökset ja joiain erityisiä viittauksia sekä 3) soveltamisalasäännökset laajoin erityisin viittauksin (Ekroos ym. 2013a, s. 165).

<sup>441</sup> Vrt. Ekroos ym. 2013a, s. 167.

oikeudenmukaisen ja tasapuolisen jaon<sup>442</sup>. BD-lain soveltamisalasäännökseen olisi mahdollista harkita sisällytettävän myös tiettyjä luontokatoon sopeutumisen elementtejä<sup>443</sup>. Jos BD-laki toteutettaisiin puitelakina, olisi soveltamisalasäännöksen perusteltua heijastella tätä täsmentämällä lain soveltuvan erityisesti viranomaisten tehtäviin. BD-lain olisi perusteltua lähtökohtaisesti soveltua kaikkeen luontoon erotuksena LSL:n mukaisesta rajauksesta uhanalaistuneisiin lajeihin ja luontotyypeihin, luonnon ja maiseman suojeluun ja hoitoon sekä tosiasiallisesta rajoittumisesta koskemaan ennen kaikkea luonnonsuojelualueita ja Natura 2000 -verkostoa. Kuten edellä esitettyssä norjalaisessa sääntelyesimerkissä, kotimainen BD-laki voisi soveltua kaikkeen luontoon, mutta sen vaikutukset voisivat olla eriasteisia erilaisten luonnon kohteiden osalta. Vaihtoehtoisesti BD-laki voisi kenties muodostaa alueelliselta soveltamisaltaan LSL:n komplementin siinä mielessä, että se voisi soveltua luonnonsuojelualueiden ja Natura 2000 -verkoston ulkopuolisiin alueisiin. Asian tarkempi punninta jää monitieteisen jatkotutkimuksen varaan.

Ilmastolakiin vertautuvaan puitelakiin kuuluu olennaisena osana suunnittelujärjestelmä. Kuten yllä todettua, luonnonsuojelun osalta tiettyjä suunnittelujärjestelmää koskevia säännöksiä harkitaan sisällytettävän uuteen LSL:iin. Jos suunnittelujärjestelmä sisällytettäisiin LSL:n sijaan BD-lakiin, olisi BD-lain soveltamisalasäännöksessä perusteltua viitata suunnittelujärjestelmään liittyviin velvollisuuksiin<sup>444</sup>. Soveltamisalasäännöksessä olisi mahdollista säätää myös esimerkiksi BD-lain toteuttavan tiettyä ylikansallista velvoitetta tai julkisvaltaa koskevista velvollisuuksista<sup>445</sup>. BD-lain soveltamisalasäännökseen voitaisiin ottaa myös luonteeltaan informatiivinen lisäys noudattaen luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevissa asioissa myös muuta lainsäädäntöä<sup>446</sup>.

Jos uuteen LSL:iin päädytään sisällyttämään joitain edellä luvussa 5.3.1 mainituista elementeistä, jotka soveltuisivat myös BD-lakiin sisällytettäviksi, olisi myöhemmin BD-lakia säädettäessä harkittava joko BD-laissa viitattavan kyseisiin LSL:n lainkohtiin taikka käytännössä siirrettävän säännökset BD-lakiin kumoamalla vastaavat säännökset

---

<sup>442</sup> Vrt. biodiversiteetisopimuksen 1 artikla.

<sup>443</sup> Vrt. ilmastonmuutokseen sopeutuminen. Luontokatoon sopeutumista koskeva keskustelu ei kuitenkaan ole yhtä pitkällä, ja asia vaatii huomattavasti tarkempaa arviointia. Ks. esitetty arviointi yllä luvussa 4.2.

<sup>444</sup> Vrt. ilmastolain 2.1 §.

<sup>445</sup> Tämä riippuu BD-lakiin sisällytettävistä muista elementeistä. Ks. Ekroos ym. 2013a, s. 168.

<sup>446</sup> Vrt. ilmastolain 2.2 §; Ekroos ym. 2013a, s. 167—168.

LSL:sta. Asiaa ei ole mielekästä pohtia tarkemmin tässä yhteydessä LSL:n uudistamisen keskeneräisyyden vuoksi.

BD-lakia valmisteltaessa on harkittava myös muiden säädösten soveltamisalasäännösten tarkistuksia. LSL:n suhteen olisi mahdollisesti tarkistettava ainakin LSL:n soveltamisalaa koskien suunnittelua joko lisäämällä LSL:iin viittaus ottaa suunnittelussa soveltuvilta osin huomioon BD-laki taikka muuttamalla LSL:n soveltamisalasäännöstä, jos suunnittelu siirtyisikin osaksi BD-lain järjestelmää. Myös LSL:n tavoitesäännöksessä voitaisiin ottaa huomioon LSL:n uutena alatavoitteena toteuttaa osaltaan myös BD-lain tavoitteita (sekä periaatteita että suunnitelmia). LSL:n tavoitesäännöksen muuttaminen riippuu siitä, kuinka soveltamisala lakien välillä tarkemmin rajataan.

Tarkempi tarkastelu BD-lain ja (uuden) LSL:n soveltamisalojen välillä edellyttäisi erityisesti pidemmälle jalostettua ehdotusta BD-lain sisällöstä, mutta myös tietoa LSL:n uudistuksen lopputuloksesta. BD-lain suhteesta muihin lakeihin vaikuttaisi perustellulta säätää muissa säännöksissä kuin varsinaisessa soveltamisalasäännöksessä, jos olennaiseksi katsottavia muita säädöksiä on lukuisia<sup>447</sup>. Seuraavaksi tarkastellaan lakien välisiä kytkemismahdollisuuksia.

### 5.3.3 Kytkemismahdollisuudet

Osana ilmastolain esiselvitystä todettiin ilmastolaki voitavan kytkeä muuhun lainsäädäntöön ”teoriassa hyvin monella tavalla”, mutta kytkennän riippuvan keskeisesti ilmastolain sisällöstä<sup>448</sup>. Tämä pitää paikkansa myös BD-lain kohdalla. Yleisesti ottaen viittaukset lakien välillä on mahdollista toteuttaa eri tavoin esimerkiksi sen suhteen, viitataan toiseen lakiin yleisesti (avoimesti) vai konkreettisesti tiettyyn lainkohtaan tai sen mukaiseen toimintaan (yksilöidysti)<sup>449</sup>.

BD-lain ja LSL:n välistä kytkentää voitaisiin tiivistää sisällyttämällä viittaussäännöksiä laeista jompaankumpaan tai molempiin. BD-laissa voitaisiin esimerkiksi viitata LSL:iin mahdollisesti sisällytettäviin määritelmiin, periaatteisiin tai suunnittelujärjestelmään. LSL:n soveltamisalasäännökseen olisi puolestaan BD-lain säätämisen yhteydessä

---

<sup>447</sup> Ekroos ym. 2013a, s. 168—169.

<sup>448</sup> Ekroos ym. 2013a, s. 164.

<sup>449</sup> Ekroos ym. 2013a, s. 167; Ekroos ym. 2020, s. 106; Ekroos ym. 2014, s. 492.

mahdollista sisällyttää yleinen viittaus BD-lakiin, jonka todettaisiin esimerkiksi säätävän yleisesti luontokadon torjumisen ja siihen sopeutumisen tavoitteista<sup>450</sup>.

BD-lakiin olisi mahdollista sisällyttää säännös koskien lain suhdetta muuhun lainsäädäntöön<sup>451</sup>. Vuoden 2015 ilmastolaissa päästökauppasektorin määrittely lain ulkopuolelle toteutettiin osana soveltamisalasäännöstä (ilmastolain 2.3 §). Ilmastolain 3 §:ssä puolestaan säädetään velvollisuudesta ottaa huomioon ilmastolain nojalla laaditut suunnitelmat muun lainsäädännön mukaisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Vastaava lähestymistapa koskien velvollisuutta ottaa huomioon BD-lain tavoitteet (ja suunnitelmat) muun lain mukaisessa päätöksenteossa voisi soveltua myös BD-lain tapauksessa. Olisi harkittava, olisiko LSL:iin perusteltua sisällyttää viittaus ottaa huomioon BD-laki esimerkiksi LSL:n mukaisessa suunnittelussa tai päätöksenteossa<sup>452</sup>.

## 6 Lopuksi

Tässä tutkielmassa on käsitelty luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen keskittyvää uutta puitelakia. Tällaisen BD-lain ajatuksellisena lähtökohtana on toiminut vuoden 2015 ilmastolaki. Kirjoituksessa on analysoitu puitelain soveltuvuutta ja tarpeellisuutta luontokadon pysäyttämiseksi, kartoitettu ulkomaisia sääntelyn vertailukohtia sekä esitetty alustavia arvioita BD-lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön, erityisesti LSL:iin.

Tutkielman johtopäätöksiä ja vastauksina alussa asetettuihin tutkimuskysymyksiin todetaan seuraava. *Primo*, ottaen huomioon luonnon monimuotoisuuden suojaamiseen liittyvän oikeuden nykytila ja sen kehitys, biodiversiteetin tila ja sen kehitys sekä puitelaki sääntelykeinona, on todettava, että sääntelyn kehittämistä ja uudensuuntainen oikeudellisia keinoja tarvitaan edelleen, jotta yhä kiihtyvän luontokadon ongelmaan voidaan löytää kestäviä ratkaisuja. Sääntelyn kehittämiseksi puitelaki ei ole ainoa mahdollinen vaihtoehto, eikä sen säätäminen itsessään ratkaise globaalia luontokadon ilmiötä. Analyysin perusteella puitelaki vaikuttaa lähtökohtaisesti *tarpeelliselta* instrumentilta ottaen huomioon luontokadon juurisyyt ja laajemman kestävyysmurroksen haasteet. Vaikka luontokadon moniulotteiset ominaispiirteet on jatkotutkimuksessa otettava huolellisesti huomioon, ei ole lähtökohtaisesti syytä kieltää puitelain *soveltuvuutta* kokonaisvaltaisen

---

<sup>450</sup> Vrt. Ekroos ym. 2013a, s. 171.

<sup>451</sup> Vrt. Ekroos ym. 2013a, s. 169–170.

<sup>452</sup> Vrt. Ekroos ym. 2013a, s. 171.



biodiversiteettioikeudellisen sääntelystrategian mukaiseksi sääntelykeinoksi. BD-lain mahdollista tulevaa arviointia on tehtävä oikeustieteen lisäksi myös muista näkökulmista; kyse on kokonaisuudesta, jolla on esimerkiksi suurta ekologista, poliittista ja taloudellista merkitystä<sup>453</sup>. *Secundo*, mitä tulee mahdollisen BD-lain toteutustapoihin, puitelakiin voidaan sisällyttää monia eri elementtejä eri tavoin, ja siten BD-laille on olemassa lukuisia erilaisia toteutusvaihtoehtoja. Esimerkkejä on tutkielmassa haettu niin ulkomaisista biodiversiteettilaeista kuin ilmasto-oikeudellisista puitelaeista. Oikeusvertailevan katsauksen perusteella Japanissa säädettiin vuonna 2008 biodiversiteettioikeudelliseksi puitelaksi luonnehdittava säädös, joka asettaa lakisääteiset puitteet kansalliselle biodiversiteettipolitiikalle. Norjassa säädettiin vuonna 2009 laki luonnon monimuotoisuudesta, joka perustui kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan biodiversiteettipolitiikassa. Toisaalta Norjan BD-laki korvasi aiemman kansallisen luonnonsuojelulain, ja se sisältää siten myös merkittävästi myös aineellista oikeutta. Ranskassa puolestaan säädettiin vuonna 2016 biodiversiteettioikeudellinen puitelaki, joka uudisti merkittävästi biodiversiteettihallintoa ja kodifioi useita merkittäviä ympäristöoikeudellisia periaatteita. Kokemukset ulkomaisista BD-laeista ovat moninaisia, mutta tutkimusnäytöltään yhä valitettavan vajavaisia. Ulkomaiset BD-lait eivät (ainakaan vielä) ole osoittautuneet kansallisen tason kaikkivoipaisiksi ratkaisuksi luontokatoon, vaikka niitä onkin eri lähteissä perusteltu monin myönteisin sanankääntein. *Tertio*, puitelain suhdetta muuhun lainsäädäntöön on huolellisesti arvioitava, kuten tehtiin aiemmin myös ilmastolakia valmisteltaessa. Erityisen keskeinen on BD-lain ja LSL:n suhde, mitä korostaa meneillään oleva harkinta sisällyttää LSL:iin useita ilmastolain sisältämien elementtien mukaisia säännöksiä, jotka voitaisiin vaihtoehtoisesti sisällyttää myös BD-lakiin. Riippumatta uuden LSL:n lopullisesta sisällöstä sekä mahdollisesti myöhemmin valittavista BD-lain tavoitteista ja toteutustavasta, lakien soveltamisaloja ja kytkemismahdollisuuksia on tarkasteltava kokonaisuutena. Jos BD-lakia halutaan edistää, olisi tehtävä huomattavan laaja ja syvälinen selvitys BD-lain suhteesta muuhun kansalliseen lainsäädäntöön sekä ihmis- ja perusoikeusjärjestelmään, EU-oikeuteen ja kansainvälisen oikeuteen. Selkeitä esteitä sääntelyn kehittämiseksi BD-lain avulla osana tätä järjestelmää ei tutkielman perusteella ole. Täten tutkielman

---

<sup>453</sup> Lainsäädäntötutkimuksellisesti jatkotutkimuksen tulisi ehdottomasti olla monitieteistä (Tala 2004, s. 391).

päätutkimuskysymykseen siitä, voisiko BD-laki tukea luontokadon pysäyttämistä, on vastattava myönteisesti.

Lisäksi tutkielman johtopäätöksinä esitetään seuraavat huomiot. Luonnon monimuotoisuuden turvaamiselle omistettua puitelakia ei aiemmin ole kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa käsitelty. Ajatus puitelain tyyppisestä säädöksestä esiintyi sääntelyn kehittämisen vaihtoehtona vuonna 1994 eduskunnan ympäristövaliokunnan kansainvälisen biodiversiteettisopimuksen voimaan saattamista koskevassa lausunnossa, mutta sittemmin on päädytty uudistamaan erityislainsäädäntöä. Vuosikymmenten saatossa luontokato on toistuvista sen pysäyttämiseen tähtäävistä tavoitteista ja pyrkimyksistä huolimatta jatkunut ja kiihtynyt. Kolmekymmentä vuotta biodiversiteettisopimuksen solmimisen jälkeen ei ole liioittelua todeta, että luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa on räikeästi epäonnistuttu. Tilanne antaa aihetta uusien oikeudellisten lähestymistapojen pohdintaan, ja puitelaki on noussut esiin yhtenä vaihtoehtona sääntelyn kehittämiseen.<sup>454</sup> BD-lain säätämisen tarvetta, vaihtoehtoja ja toteutustapoja onkin perusteltua ryhtyä aidosti ja laajasti selvittämään. On laajasti tunnustettua, että esimerkiksi luonnonsuojelulainsäädäntö yksin ei voi pysäyttää luontokatoa, ja BD-laki tarjoaa yhden vaihtoehdon sääntelyn kehittämiseksi<sup>455</sup>.

Ilmasto-oikeudelliset puitelait ovat yleistyneet maailmalla verrattain nopeasti. Erityisesti ilmasto-oikeuden oppeihin ja kokemuksiin tässä yhteydessä tukeuduttaessa on pidettävä mielessä se, että siinä kyse on monin tavoin perustavanlaatuisesti erilaisesta yhteiskunnallisesta ja luonnontieteellisestä ilmiöstä verrattuna luontokatoon, mistä seuraa myös erilaisia oikeudellisia implikaatioita sääntelyn kehittämiseksi. Toisaalta ilmiöt myös jakavat keskenään useita ominaisuuksia, minkä lisäksi ne myös liittyvät erottamattomasti toisiinsa. Ilmasto-oikeudellisten puitelakien vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta on toistaiseksi saatavilla suhteellisen vähän tutkimusaineistoa johtuen muun muassa säädösten viimeaikaisuudesta. Yksittäisen säädöksen vaikuttavuutta on ylipäätään vaikea tarkasti määrittää, sillä oikeusjärjestyksessä kyse on kokonaisuudesta, jossa lait ovat ”vain” oikeuden pintatason elementtejä verrattuna oikeuskulttuuriin ja oikeuden

---

<sup>454</sup> Auvinen ym. 2020; Jantunen ym. 2020; Hyysalo ym. 2022. Tarkemmin, ks. yllä luku 2.3.

<sup>455</sup> Samalla on aiheellista arvioida myös muita vaihtoehtoja, jotka voivat olla BD-lain poissulkevia tai sitä täydentäviä. BD-lain lisäksi erilaisia lähestymistapoja biodiversiteettiä turvaavan oikeuden kehitykseen ovat muun muassa olemassa olevan aineellisen lainsäädännön merkittävä vahvistaminen, uuden erityislainsäädännön säätäminen, ilmastolain laajentaminen kattamaan ilmastonmuutosta soveltuville osin vastaavalla tavalla myös luontokadon sekä muun vaihtoehtoisen sääntelyn (kuten itsesääntelyn) kehittäminen. Kansallisen biodiversiteettioikeuden kehitystä ohjaa myös EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden kehittyminen.

syvärakenteeseen. Yleisesti ottaen ilmasto-oikeudellisilla puitelaeilla arvioidaan kuitenkin olevan lukuisia hyödyllisiä ominaispiirteitä, kuten kokonaisvaltaisen oikeudellisen kehyksen luominen yksityiskohtaisemmalle politiikalle, lainsäädännön kokoaminen, selkeiden tulevaisuuden politiikan kehityssuuntien asettaminen sekä tarpeellisten menettelyiden ja instituutioiden perustasta säätäminen<sup>456</sup>. Ei ole perusteita epäillä, etteikö vastaavia hyötyjä olisi saavutettavissa vähintään osittain myös luontokadon torjunnassa vastaavaa sääntelystrategiaa soveltuvilta osin hyödyntäen.

Tähän johtopäätökseen viittaa myös se, että useita ilmastolain keskeisistä elementeistä on ehdotettu sisällytettävän uuteen LSL:iin; voisi todeta vuoden 2015 ilmastolain tulleen jo *de facto* esikuvaksi luonnon monimuotoisuuden sääntelyn kehittämisessä, vaikkei julkiiseen erillisen puitelain selvitykseen ole ryhdytty. LSL:n uudistushankkeen yhteydessä puitelaki sääntelystrategisena vaihtoehtona vaikuttaa tulleen sivuutetuksi valmistelun varhaisessa vaiheessa, koska sen on katsottu edellyttävän ”koko lainsäädäntöjärjestelmämme uudistamista”<sup>457</sup>. Ilman lainsäätäjän asiassa esittämiä kyseistä johtopäätöstä tukevia perusteluja on vaikea arvioida, mihin toteamus perustuu ja mitä se itse asiassa tarkoittaa. Vaikka BD-lain säätäminen olisi eittämättä merkittävä uudistusaskel kotimaisessa ympäristöoikeudessa, vaikuttaa ylimalkainen viittaus ”koko lainsäädäntöjärjestelmämme uudistamiseen” yliampuvalta ottaen huomioon, että kyseessä voisi olla soveltamisalaltaan melko selkeästi esimerkiksi LSL:sta erotettu puitelaki, joka siis ei välttämättä korvaisi esimerkiksi luonnonsuojelulainsäädäntöä. Vaikka arvioinnissa erillisen BD-lain säätämistarpeen suhteen verrattuna LSL:n laajentamiseen on osin kyse lakiteknisestä valinnasta, voisi erillinen BD-laki mahdollistaa kokonaisvaltaisemman ja osin täydentävän lähestymistavan luontokadon pysäyttämiseen verrattuna vakiintuneeseen ja luonnonsuojelullisilta päämääriltään suhteellisen hyvin toimivan LSL:n merkittävään uudistamiseen.

BD-lain hyödyt riippuisivat olennaisesti valitusta toteutustavasta, yksityiskohtaisesta sisällöstä sekä sen täytäntöönpanon tehokkuudesta. Tutkielmassa on osin ilmasto-oikeudellisten puitelakien ja osin ulkomaisia biodiversiteettioikeudellisia sääntelyesimerkkejä kartoittavan katsauksen perusteella tunnistettu keskeisiä BD-lain elementtejä ja alustavasti arvioitu niiden vaihtoehtoisia toteutustapoja. Joka tapauksessa BD-laki luonnon

---

<sup>456</sup> Ks. esim. IPCC 2022, s. 2210 (Chapter 13.2.1).

<sup>457</sup> HE 76/2022 vp, s. 103.

monimuotoisuudelle omistettuna puitelakina voisi toimia biodiversiteettipolitiikkaa valtavirtaistavana säädöksenä, jolla olisi paitsi merkittävää symbolista, myös tosiasiallista merkitystä. Lähtökohtaisesti viranomaisiin velvoitteensa kohdistava BD-laki voisi edistää biodiversiteettipolitiikan kokonaisvaltaisuutta, pitkäjänteisyyttä ja johdonmukaisuutta. Lakiin kirjattavat periaatteet ja tavoitteet, joista jälkimmäisten tarkempaan määrittelyyn on biodiversiteettipolitiikassa kiinnitettävä erityistä huomiota, voisivat luoda perustaa sen arvioimiseksi, millaisia toimenpiteitä luontokadon pysäyttäminen ja luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen todella edellyttävät. BD-laki voisi sovittaa yhteen hallinnonalojen toimintaa ja edistää tiedonkulkua niin hallinnon sisällä sekä suhteessa eduskuntaan ja laajemmin yhteiskuntaan. Tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien edistäminen tukisi ympäristöperusoikeuden toteutumista. Uutena puitelakina BD-laki olisi myös merkittävä uusi alusta kehittyvälle sääntelylle, ja sen myötä voitaisiin mahdollisesti joustavammin vastata uusiin esimerkiksi EU-oikeudesta tai kansainvälisestä sääntelystä kumpuaviin sääntelytarpeisiin.

Toisaalta puitelain hyödyntämistä voidaan kritisoida esimerkiksi sen mahdollisesti lisäämästä hallinnollisesta taakasta ja ylipäättään sääntelyn määrän kasvusta<sup>458</sup>. BD-lain vaikuttavuutta luontokadon pysäyttämisen suhteen on mahdotonta ennalta luotettavasti arvioida: ylipäättään sääntelyn vaikutukset riippuvat tutkimuksen mukaan esimerkiksi säädösten sisältämän harkintavallan käytöstä, niiden yleisestä noudattamisesta ja tunnettuudesta sekä poikkeaminen tavoitelluista vaikutuksista<sup>459</sup>. Puitelakityyppistä sääntelyä on perusteltua epäillä nimenomaan sen vaikuttavuuden suhteen ottaen huomioon luontokadon pysäyttämistä tukevien toimien tärkeys, laajuus ja kiireellisyys: aineellisia normeja sisältämätön ja vailla sanktiouhkaa viranomaisiin velvoitteita kohdistava säädös ei voi taata tiettyä muutosta ympäristön tilassa. Tässä kohdin kritiikki voi kuitenkin osoittautua perusteettomaksi: puitelain vaikutukset eivät perustu vahvoihin oikeudellisiin velvoitteisiin, vaan ne ovat ominaispiirteisesti epäsuoria verrattuna esimerkiksi yksittäistapauksessa sovellettavaan lupalainsäädäntöön tai suojelualuepäätösten harkinnassa sovellettaviin normeihin. Tämä on säädöstyypin välttämätön piirre: puitelain kokonaisvaltaisuuden ja kattavuuden hintana on löyhä sitovuus. Jos ”puitelaila” tavoiteltaisiin välittömiä laajasti

---

<sup>458</sup> Tala 2004, s. 382—383. Toisaalta puitelainsäädäntö voi myös selkeyttää vallitsevaa oikeutta, eikä välttämättä itsessään sisällä yksityisiin toimijoihin suoraan kohdistuvaa sääntelytaakkaa, joka kohdistunee enemmän hallintoon.

<sup>459</sup> Tala 2004, s. 387—388.

yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin muutoksia aiheuttavia vaikutuksia, ei kyse enää ole puitelaista tämän tutkielman merkityksessä. Samalla on selvää, että puitelain hyödyntäminen voi yksinään olla kaikkivoipainen oikeudellinen ratkaisu. Lisäksi on korostettava, että puitelainsäädäntö, kuten oikeus ylipäätään, ei ole staattista: esimerkiksi ilmastolakia voidaan merkittävästi uudistaa esimerkiksi koskien muutoksenhakua, ja oikeustila on kehittyvä<sup>460</sup>. Toisaalta vaikuttavuuskeskustelussa on pidettävä mielessä täytäntöönpanon merkitys<sup>461</sup>.

Vaikuttavuuden suhteen on lisäksi kiinnitettävä huomiota myös luontokadon ylikansallisiin ja maailmanlaajuisiin syihin ja vuorovaikutuksiin: minkään yksittäisen maan lainsäädäntöratkaisut eivät voi yksinään pysäyttää globaalia luontokatoa eikä niin tekisi myöskään kotimainen BD-laki. Ylikansallisen sääntelyn ja sen kehityksen huomioon ottaminen on olennaista kansallisia sääntelyratkaisuja kehitettäessä: kansallisten ratkaisuiden on oltava yhteensopivia ylikansallisen sääntelyn kanssa, ja niitä on valmistauduttava myös joustavasti sopeuttamaan tulevaan ylikansalliseen kehitykseen. Toisaalta ylikansallinen ulottuvuus on BD-lain toteutettavuudessa läsnä siinäkin mielessä, että luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kannalta vahvan kansallisen BD-lain säätäminen voi osoittautua poliittisesti haastavaksi, koska asiaan liittyy merkittäviksi koettuja kansallisia taloudellisia ja poliittisia intressejä. Kansallisvaltioilla on ennenkin ollut vaikeuksia yksipuolisesti säätää voimakasta suojaa luonnolle<sup>462</sup>. Globaalin luontokadon hillintä selvästi edellyttää läpimurtoja kansainvälisissä sopimusneuvotteluissa ja ylikansallisessa yhteistyössä, mutta silti jää tarve kansallisen tason viitekehysten kehittämiseksi. Kaiken kaikkiaan suhteessa luontokadon haittoihin yllä eriteltyt kriittiset näkökulmat BD-lakiin eivät ole riittäviä perusteita pidättäytyä BD-lain jatkotutkimuksista.

Jäljemmän selvityksen ja tutkimuksen varaan jää ensinnäkin kattava biodiversiteettiä turvaavien sääntelyvaihtoehtojen selvittäminen ja niiden perusteellinen punninta suhteessa BD-lakiin. Nimenomaan BD-lakiin liittyviä jatkoselvitystarpeita ovat kokonaisvaltainen

---

<sup>460</sup> Toki teknisesti kyse on vuoden 2015 ilmastolain kumoamisesta ja uuden lain säätämisestä.

<sup>461</sup> Tala 2004, s. 388. Suomessa jo voimassa olevan LSL:n mukaisten luonnonsuojelutehtävien suorittaminen on arvioitu olevan haasteellista alan viranomaisten liian vähäisen resursoinnin vuoksi (HE 76/2022 vp, s. 70–71).

<sup>462</sup> Hollo 2004, s. 10–11. Yksipuolisuuden ongelma oli läsnä myös jo ensimmäisessä ilmastolain soveltuvuutta Suomeen arvioineessa selvityksessä (Utter 2008, s. 18–19) – sittemmin tämä ei selvästikään ole osoittautunut ilmasto-oikeudellisten puitelakien säätämisen esteeksi, joskin se lienee vähentänyt niiden kunnianhimoa.

ja syväallinen säädösympäristön tutkiminen sen suhteen, mitkä ovat nykyistä tuloksellisemman biodiversiteettipolitiikan oikeudelliset ongelmat ja kuinka BD-laki voisi näihin vastata. Lisäksi on syytä arvioida BD-lakia suhteessa kestävyysmurroksen laajempaan toteutukseen. Osittain tällaisen tutkimuksen rinnalla olisi myös määritettävä alustavat BD-lain vaihtoehtoiset toteutustavat, jotta voidaan arvioida vaihtoehtojen vaikutuksia. Koska meneillään on mittava luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistus, on sen tultua päätökseen arvioitava huolellisesti BD-lain tarpeellisuutta ottaen huomioon myös uusi kansallinen biodiversiteettistrategia ja sen toimeenpano sekä ylikansallinen kehitys.

Meneillään olevassa globaalissa kehityksessä aiheutetaan vuosikymmenissä mitattavassa ajassa tuho, jonka vaikutukset ulottuvat todennäköisesti vähintään vuosisatojen päähän – siinä määrin kuin kyseessä eivät ole peruuttamattomiksi osoittautuvat vahingot. Tutkielman perusteella BD-laki on yksi mahdollinen oikeudellinen työkalu laajentamaan luonnon monimuotoisuuden aidosti huomioon ottavaa päätöksentekoa myös luonnonsuojelujärjestelmän ulkopuolelle sekä sovittamaan yhteen niin yhteiskunnan sisäisiä erilaisia intressejä kuin ihmisen ja muun elämän tarpeita.