

**Viite:**

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 14.12.2022, VN/21836/2021

Asia:

Lausunto luonnoksesta kansalliseksi luonnon monimuotoisuusstrategiaksi 2035

Strategialuonnoksen johdannossa todetaan muun muassa, että luontokadon pysäyttämiseksi ja luonnon monimuotoisuuden kääntämiseksi elpymisuralle Suomessa tulee ryhtyä tehokkaisiin ja johdonmukaisiin toimenpiteisiin, joiden tavoitteet liittyvät luonnon monimuotoisuuden tilaan, siihen kohdistuviin paineisiin sekä luontokadon juurisyihin. Keskeistä on strategian mukaan kääntää ihmistoiminnan vaikutus elinympäristöihin niitä heikentävästä niitä vahvistavaksi, ja toteuttaa kestävä kehitys tavoitteet luonnon kantokyvyn rajoissa. Kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian tavoitteet on laadittu niin, että ne osaltaan vastaavat Suomen velvoitteisiin sekä kansainvälisissä sopimuksissa että EU:ssa. Kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian laatimisesta tullaan säätämään uudessa luonnonsuojelulaissa.

Luonnoksen kohta 3.5 Paineiden vähentäminen ja juurisyihin vaikuttaminen

Strategialuonnoksen mukaan luonnon monimuotoisuusstrategian tavoitteiden saavuttaminen edellyttää laajaa yhteiskunnan eri tahojen ja toimijoiden osallistumista ja aktiivisuutta sekä kokonaisvaltaista yhteistä ymmärrystä jokaisen roolista ja merkityksestä luonnon monimuotoisuuden tilan parantamisessa. Yksilöiden lisäksi yhteisöt ja organisaatiot voivat toimia merkittävästi nykyistä laajemmin luonnon monimuotoisuuden tilan parantamiseksi. Luonnon monimuotoisuus kytkeytyy kaikkien yhteisöjen toimintaan joko suoraan tai välillisesti.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Luonnon monimuotoisuudella on kansainvälisen sopimusnormiston ja asiantuntijatiedon valossa selkeä yhteytensä perustuslain 20 §:n 2 momentissa todettuun oikeuteen terveelliseen ympäristöön, jonka turvaaminen on julkisen vallan erityisenä velvollisuutena. Tämä asiayhteys todetaan muun muassa valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa eduskunnalle [K 17/2021 vp](#) (ks. erityisesti s. 20).

Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, oikeus terveelliseen ympäristöön sekä ympäristöä koskevaan päätöksentekoon osallistumisen laajat mahdollisuudet ja tehokkaat osallistumisoikeudet ovat niin kansainvälisessä ihmisoikeusajattelussa kuin Euroopan unionin ja kansallisessa perusoikeusjärjestelmässä painoarvoltaan vahvistuvia perus- ja ihmisoikeuksia. Myös ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen toimenpiteiden hyväksyttävyyden kannalta laajalla osallistumisella on olennainen merkitys. Myös oikeuskansleri on uuden ilmastolain hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota osallistumisoikeuksien merkitykseen (www.oikeuskansleri.fi, lausunnot, [OKV/1924/21/2021](#))

Strategialuonnoksessa todetaankin asianmukaisesti, että riittävät osallistumismahdollisuudet on taattava kaavoituksessa, alueellisten luonnonsuojelun toimeenpanosuunnitelmien laatimisessa ja kansallisten, luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavien strategioiden sekä suunnitelmien valmistelussa. Erityistä huomiota vaatii sellaisten ihmisryhmien näkökulmien huomiointi, jotka eivät itse pysty osallistumaan päätöksentekoon.

Oikeusturvamekanismimme ympäristö- ja ilmastoasioissa ei kuitenkaan aina anna oikeusturvaa viivytyksettä. Olen joutunut laillisuusvalvonnallisin toimenpitein kiinnittämään huomiota muun muassa ympäristöasioiden, kaava-asioiden ja lupa-asioiden kokonaiskäsittelyaikoihin ELY-keskuksessa ja hallinto-oikeudessa (esimerkiksi dnrot OKV/158/1/2018, OKV/10/50/2018, OKV/80/1/2019, OKV/2511/10/2020 ja OKV/199/70/2020). Ympäristö- ja rakennusvalvonnassa on ilmennyt puutteita riittävän tehokkaiisiin, aktiivisiin ja oikea-aikaisiin valvontatoimenpiteisiin ryhtymisessä (dnro OKV/391/10/2021). Oikeusturvamekanismin toimintaan olen kiinnittänyt huomiota myös [puheenvuorossani](#) Tulevaisuuskatsaus ja oikeudenhoidon tulevaisuus – tilaisuudessa 18.8.2022.

Asiakirjassa todetaan aiheellisesti, että siinä esitelty uusi tavoitetaso haastaa myös ympäristöhallintoa ja edellyttää sen kehittämistä (s. 52). Asiakirjassa ei kuitenkaan enempää tätä kysymystä käsitellä. Hallinnon ja oikeusturvamekanismiemme tulisi kuitenkin luonnollisesti pystyä käsittelemään ja toimeenpanemaan uusia strategiasta seuraavia velvoitteita ja viivytyksettä. Puutteet ja viivästyksset vaarantavat tavoitteiden toteutumista ja hyväksyttävyyttä.

Ne voivat johtaa myös yleisempään ympäristöasioiden osallisuuden kyseenalaistamiseen. Luontokadon torjumiseen liittyvän ympäristöhallinnon sekä siihen liittyvien oikeusturvamekanismien toimivuutta olisi syytä vielä tarkastella laajemmin.

Strategialuonnoksessa todetaan, että oikeudellisen ohjauksen osalta luontokadon pysäyttämisen ja luonnon monimuotoisuuden tilan parantamisen tulisi olla nykyistä vahvemmin yksi lainsäädäntötyön lähtökohta kaikkialla valtioneuvostossa. Tämä edellyttää neuvontaa ja koulutusta esimerkiksi luontovaikutusten kattavammaksi arvioimiseksi kaikessa säädösvalmistelussa.

Konkreettisempia tavoitteita hallinnon ja lainkäytön toimivuuden ja käytettävissä olevien resurssien osalta ei kuitenkaan ole juurikaan pohdittu strategialuonnoksessa, vaikka ne ovat oikeusvaltion sekä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta keskeisiä kysymyksiä luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa.

Strategian liitteenä lähetetyssä vaikutusten ennakkoarvioinnissa (s. 28-29) todetaan, että viranomaisvaikutuksia lähestyttiin arvioimalla, mitä tavoitteisiin pääsy edellyttäisi eri viranomaistahoilta, joiden tehtävänkenttään strategian tavoitteiden saavuttaminen mahdollisesti vaikuttaisi. Tässä tarkoituksessa lähetettyyn kyselyyn vastasi vain kahdeksan viranomaistahoa. ELY-keskuksista kyselyyn vastasi vain kaksi, ja esimerkiksi ympäristöministeriö ja Metsähallitus eivät vastanneet kyselyyn. Ennakkoarvioinnissa todetaankin, että strategian viranomaisvaikutusten arviointi pohjautuu näistä puutteista johtuen vain osittain toteutettuun kyselyyn. Kyselyn tulosten perusteella todetaan, että strategian tavoitteiden täysimääräisellä saavuttamisella tulee todennäköisesti olemaan viranomaisten työtä lisäävä vaikutus.

Luonnoksen kohta 3.6 Saamelaiset ja luonnon monimuotoisuus

Strategialuonnoksessa todetaan, että YK:n biodiversiteettisopimus kehottaa osapuolia suojelemaan ja edistämään alkuperäiskansojen perinteisiin kulttuuriin käytäntöihin liittyvää sellaista biologisten resurssien käyttöä, joka tukee niiden suojelua ja kestäväää käyttöä. Sopimus sisältää Artiklan 8(j), joka tunnustaa alkuperäiskansojen oikeuden osallistua luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja kestäväään käyttöön mielekkäällä tavalla ja korostaa alkuperäiskansojen luonnon monimuotoisuuteen liittyvän perinteisen tiedon merkitystä alkuperäiskansakulttuurien tulevaisuudelle. Luonnoksen mukaan saamelaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kotiseutualueensa päätöksentekoon ja maan- ja luonnonvarojen käyttöön tulee vahvistaa vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen mukaisesti.

Annoin 23.7.2021 oikeusministeriölle [lausunnon](#) saamelaiskäräjälain muutosta valmistelleen toimikunnan mietinnöstä (OKV/1502/21/2021). Totesin lausunnossani muun muassa, että

mietinnön mukaisella esityksellä edistetään saamelaisten mahdollisuuksia vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin vahvistamalla lain 9 §:n mukaista neuvotteluvetoa. Ehdotettu muutos saattaisi esityksen mukaan säännöksen kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden edellyttämälle vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (FPIC) periaatteen mukaiselle tasolle. Totesin ehdotetun uuden sanamuodon vastaavan ILO 169 –sopimuksen 6 artiklaa sekä aiempaa sanamuotoa paremmin myös alkuperäiskansajulistuksen 19 artiklaa, jonka mukaan valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin.

YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 27 artiklan on YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan katsottu merkitsevän muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, taloudellinen kannattavuus säilyy (Länsman ja muut v. Suomi, 26.10.1994, valitus no. 511/1992).

Suomessa ei ole ratifioitu useammasta yrityksestä huolimatta Kansainvälisen työjärjestön (ILO) alkuperäiskansoja koskevaa yleissopimusta nro 169, joka koskee alkuperäiskansojen oikeuksia. YK:n alkuperäiskansajulistuksessa alkuperäiskansoille on turvattu oikeus määrätä ja kehittää ensisijaisia tavoitteita ja strategioita maidensa tai alueidensa ja muiden luonnonvarojensa kehittämistä tai käyttöä varten. Monet ihmisoikeuksia valvovat toimielimet sekä kansalliset tuomioistuimet ovat viitanneet kyseiseen julistukseen alkuperäiskansoja koskevien oikeuskysymysten yhteydessä. Myös KP-sopimus (SopS 7/1976) ja perustuslain 17 §:n 3 momentti edellyttävät viranomaisilta aktiivisia toimia saamelaisten perinteisten elinkeinojen ylläpitämisen ja kehittämisen turvaamiseksi.

Kiinnitän huomiota myös Euroopan neuvoston ministerikomitean antamiin suosituksiin Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (SopS 1/1998 ja SopS 2/1998) FCNM) toimeenpanosta Suomessa. Puiteyleissopimus on oikeudellisesti sitova kansainvälinen asiakirja, joka koskee nimenomaisesti kansallisten vähemmistöjen suojelua. Sopimuksen täytäntöönpanoa valvova ministerikomitea on antanut Suomea koskevia yksityiskohtaisia suosituksia mm. saamelaisten asemasta. Tässä yhteydessä erityisen tärkeää on ministerikomitean viimeisimmän Suomea koskevan päätöslauselman (12.2.2020) kohta 3. Suosituksena välittömiksi toimiksi viranomaisten tulisi merkittävästi vahvistaa saamelaisten osallistumisoikeuksia lainsäädäntöön ja käytäntöön. (ks. [Resolution CM/ResCMN\(2020\)1 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Finland](#))

Strategialuonnoksessa on asianmukaisesti arvioitu saamelaisten asemaa luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa ja luonnonvarojen kestävässä käytössä sekä todettu muun muassa, että saamelaiskulttuurin jatkuvuuden elinehto on luonnon monimuotoisuuden säilyminen. Ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen etenevät muuta Suomea nopeammin saamelaisten kotiseutualueella.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Outi Kostama