



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

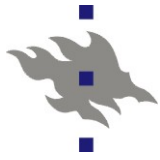
HELSUS
Kestävyystieteen instituutti

Uuden luonnonsuojelulain mukainen varovaisuusperiaate ja sen eriytyminen EU:n ennalta varautumisen periaatteesta

Prof. Kai Kokko

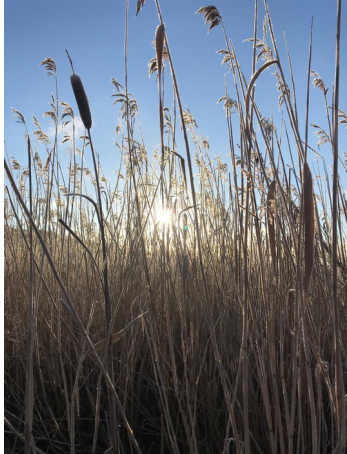
16.5.2023





Esityksen tarkoitus ja sisältö

■ Tarkoitus:



- Mikä on varovaisuusperiaatteen sisältö uudessa luonnonsuojelulaissa (LSL 9/2023, voim. 1.6.2023)?
- Mikä on sen merkitys?
- Miten sitä olisi tulkittava ja sovellettava uuden luonnonsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa oikeuskulttuurin tasolla vakiintuneen varovaisuusperiaatteen (varautumisperiaatteen) kanssa?

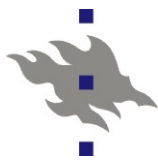
■ Sisältö:

- Varovaisuusperiaatteen eduskunnassa muutettu sisältö ja merkitys
- Varovaisuusperiaate oikeusperiaatteena
- Varovaisuusperiaate kansainvälisessä biodiversiteettioikeudessa
- Varautumisperiaate EU:n luonnonsuojeluoikeudessa
- Varovaisuusperiaate KHO:n luonnonsuojelua koskevissa ratkaisuissa
- Päätelmät



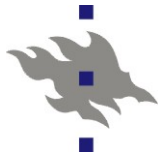
Varovaisuusperiaatteen eduskunnassa muutettu sisältö ja merkitys

- HE 76/2022 vp: ”Toimenpiteitä luonnon monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhan torjumiseksi *ei* tämän lain soveltamisessa ja sen mukaisessa päätöksenteossa *saa lykätä* tieteellisen tiedon puutteen tai sen epävarmuuden perusteella.”
- Uusi LSL 7 §: ”Tämän lain tai sen nojalla annetun asetuksen mukaisessa päätöksenteossa *kiinnitetään huomiota* luonnon monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhkaan, vaikka siitä ei olisi olemassa varmistettua tieteellistä tietoa.”
- **Normi muuttui:**
 - *Jälkimmäinen ei sanamuodon perusteella estä päätöksen teossa toimenpiteiden lykkäämistä; riittää kunhan on kiinnitetty huomiota!*



Varovaisuusperiaate oikeusperiaatteena

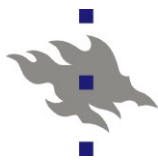
- Ympäristövaliokunta selventää, että varovaisuusperiaate on osa voimassa olevaa oikeutta, jota sovelletaan *vakiintuneesti* ilman, että se on nimenomaisesti mainittu lain tasolla. Valiokunta pitää hyvänä, että lakiehdotuksen 7 §:ään sisältyvä sääntely periaatteesta tekee sen näkyväksi korostaen, ettei se edelleenkään ole *aineellisoikeudellinen periaate*.” [kurs. Kirjoittajan]
- Varovaisuusperiaate on kansallisen ja EU:n oikeuskulttuurin tasolla *vakiintunut oikeusperiaate*: ”täydellisen tieteellisen varmuuden puuttuminen toiminnan aiheuttamista haitallisista seurauksista ympäristössä tai ihmisten terveydentilassa ei estä suojatoimenpiteisiin ryhtymistä”.
- Mikä on ”aineellisoikeudellinen periaate”?
- Oikeusperiaate ei ole sama kuin aineellisoikeudellinen säännös (sääntö).



Varovaisuusperiaate oikeusperiaatteena

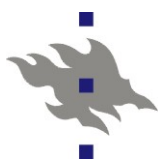
Oikeusperiaate vs. sääntö

- Oikeusperiaatteet ohjaavat ihmisten käyttäytymistä yleisemmällä tasolla kuin säännöt.
- Periaatteet voivat ohjata samanaikaisesti useita toimia ja antaa jokaisessa näistä toimista yleisen suunnan päätöksentekijälle tai muulle toimijalle.
- Periaatteet eivät edellytä tarkalleen tietyn tyyppistä käyttäytymistä tai muutoin rajoita ihmisten toimintamahdollisuuksia.
- Periaatteen edellyttämä ratkaisun suunta ei ole tässä mielessä yhtä ehdoton kuin säännön.
- Periaatteita voidaan luonnehtia myös joustavammiksi kuin sääntöjä, sillä periaatteet jättävät myös suhteellisesti laajemman harkinnanvaran päätöksentekijälle kuin säännöt.
- **Johtopäätös:** *Varovaisuusperiaate ei ole aineellisoikeudellinen säännös toisin kuin sen avulla tulkittavat LSL:n erityissäännökset.*



Varovaisuusperiaate kansainvälisessä biodiversiteettioikeudessa

- Biodiversiteettisopimuksen (SopS 78/1994) johdanto:
 - ”biologisen monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviön uhatessa varmistettujen tieteellisten todisteiden puuttumista *ei tulisi käyttää syynä uhan torjumiseen tai sen vaikutusten vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden lykkäämiseen*”.
- Uuden LSL 7 §:n laajentava tavoite-systeeminen tulkinta:
 - Kun otetaan huomioon LSL 1.1 §:n 1 kohdan tavoite luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta ja LSL 4 §:n viittaus kansainvälisiin sopimuksiin (tarkoittaen mm. biodiversiteettisopimusta), varovaisuusperiaatteen ”kiinnittää huomiota” tulisi myös merkitä uhan torjumista ja vaikutusten vähentämistoimia.
 - **Ongelma:** *eduskunta nimenomaisesti muutti laista tällaisen tulkinnan suoraan mahdollistaman sanamuodon.*



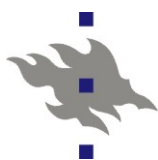
Varautumisperiaate EU:n luonnonsuojeluoikeudessa

- Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT 13.12.2007) 191.2 artikla:
 - Ympäristöpolitiikan tavoite: korkea ympäristönsuojelun taso
 - Ympäristöpolitiikan perustana mm. ennalta varautumisen periaate (varautumisperiaate).
- EUTI:n ja jäsenvaltioiden tuomioistuimista empiirinen tutkimus on vahvistanut, että EU:n luonnonsuojeluoikeudessa varautumisperiaatetta käytetään:
 - 1) tulkittaessa oikeudellisten sääntöjen (säännösten) merkitystä;
 - 2) apuvälineenä todisteiden laadun arvioinnissa ja
 - 3) luomaan kumottavissa olevia olettamuksia faktoista (Eliantonio ym. 2023).
- *Varautumisperiaate on paitsi tulkinta- myös ratkaisuperiaate.*
 - Ei vain ”kiinnitetä huomiota”.



Varovaisuusperiaate KHO:n luonnonsuojelua koskevissa ratkaisuissa

- EU:n ennalta varautumisen periaate = kansallinen varovaisuusperiaate.
- Varovaisuusperiaate on oikeusperiaate ja punnintanormi.
- Lupamääräyksillä voidaan jossakin määrin hallita tieteellistä epävarmuutta, muttei vastoin EU-oikeutta.
- Esim. KHO 2018:121 (kum. osin):
 - Tehty Natura-arviointi täydennyksineen tai muu *esitetty selvitys ei sisällä sellaisia unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuja toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily* suunniteltujen töiden vaikutuksista Keiniänrannan suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin. *Esitetyn selvityksen perusteella on olemassa vaara, että tekopohjavesihanke merkittävästi heikentää suojelun perusteena olevia luonnonarvoja Keiniänrannan Natura-alueella.*



Päätelmät

- Uuden LSL 7 §:n mukainen varovaisuusperiaate ei vastaa biodiversiteettisopimuksessa olevaa ja EU-oikeudessa vakiintunutta periaatetta.
- LSL 7 §:n mukainen varovaisuusperiaate on vain kehoitus huomion kiinnittämiseen päätöksenteossa.
- Vakiintunut varovaisuusperiaate
 - antaa oikeusohjeen LSL:n erityissäännösten 1) tulkintaan ja 2) ratkaisun tekemiseen
 - kannustaa luonnon monimuotoisuutta suojeleviin toimiin myös aidoissa tieteellisen tiedon epävarmuustilanteissa.
- Oikeuskäytännössä on mahdollisesti käytettävä jälkimmäisestä varautumisperiaatteen nimeä eron tekemiseksi jatkossa.
- Näiden kahden periaatteen yhteensovittavalle tulkinnalle ei juuri jää tilaa.
- **Suositus:** *palautetaan HE:n sisältämä sanamuoto lakiin!*



Kiitos!

