

JUHLAJULKAISU

MATTI YLÖSTALO

1917 · 4/2 · 1987

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

VAMMALA 1987. VAMMALAN KIRJAPAINO OY

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-087-5

ISBN 978-951-855-870-8 (PDF)

Yleinen etu ja ympäristöoikeus

1. Yleinen etu — yksityinen etu

Sanaparissa yleinen etu — yksityinen etu kuvastuu se jatkuva jännitystilä, joka aiheutuu yhteisön tarpeesta suojatua jäsenensä egoististen tavoitteiden haittavaikutuksilta. Yksityinen omistusoikeus ja sopimusvapaus suovat yksilölle mahdollisuuden toteuttaa suunnitteleman hankkeet ja järjestää keskinäiset suhteensa yhteisön muihin jäseniin muutoinkin parhaaksi katsomallaan tavalla. Yksityinen omistusoikeus on tuskin luonnonoikeudellinen seuraus tai välttämättömyys, vaan aivan ilmeisesti sitä voidaan paljolti pitää oikeudellisen ajattelun tuotteena, jonka avulla on jaettu luonnonvarat ja järjestetty nautinta kuin myös saatu tietty peruste yksilöiden keskinäisten oikeussuhteitten ratkaisemiselle. Maatalousvaltaisessa yhteisössä on yksilöt saatu kiinnostumaan maan, omaisuutensa hyvästä hoidosta; riittävän oman intressin puuttuminen tukahduttaa paitsi aloitteellisuuden myös mielenkiinnon omaisuuden hoitoon ja parantamiseen.¹ Omaisuutta ei kuitenkaan ole »luovutettu» yksityisille näiden egoististen tarpeiden tyydyttämiseksi, vaan suuressa määrin siinä tarkoituksessa, että tämän on katsottu palvelevan parhaalla tavalla myös yhteisön hyvinvointia.

Organisoimalla oikeusjärjestyksensä yksityisen omistusoikeuden pohjalle on yhteisö ymmärrettävästi tehnyt omat varauksensa, jotka koskevat sekä myönnetyn oikeuden pysyvyyttä että oikeuden laajuutta. Niinpä yhteiskunta on varannut itselleen mahdollisuuden palauttaa tar-

¹ Hallintaperusteen merkitys on tullut selkeästi esille muun muassa maan vuokraa koskeneiden lainvalmistelutöiden yhteydessä. Maankäyttölainsäädäntökomitea totesi, että ainoastaan omistajalla voi olla täysi varmuus siitä, että hän tai hänen perillisenä saavat hyödyn uhrauksista, joiden tulokset usein voidaan saavuttaa vain pitkän ajan kuluessa. Ks. *Kom. 1957: 1* s. 18. Toisen omaisuuden hallinta ilman riittävää varmuutta hallintasuhteen jatkuvuudesta ja/tai mahdollisuudesta saada korvausta kaikista maan parannuksista on myös aina katsottu johtavan maan huonoon hoitoon ja rakennusten rappeutumiseen, ks. *Kom. 1897: 2* s. 22 ja s. 30 ss sekä *Kom. 1907: 16* s. 69—70 ja s. 91 ss. Ensin mainitun komiteamietinnön pohjalta säädettiin vuoden 1902 maanvuokralaki, jälkimmäisen vuoden 1909 maanvuokra-asetus.

vittaessa omaan käyttöönsä toiselle kuuluva omaisuus vastoin omistajan tahtoa. Kiinteän omaisuuden omistaja on velvollinen luopumaan omaisuudestaan tai alistumaan käyttöoikeuden supistukseen *yleisen tarpeen* niin vaatiessa. Lunastajan, joka saattaa olla muukin kuin julkisoikeudellinen yhteisö, oli vuoden 1898 pakkolunastuslain mukaan näytettävä toteen »yrittäjän tarpeellisuus ja yleinen laatu». Vanhan pakkolunastuslain korvanneen lunastuslain mukaan tulee hakijan osoittaa, että yleinen tarve vaatii lunastusta.

Omistajan valta käyttää kiinteää omaisuuttaan ei myöskään ole rajoittamaton. Naapurikiinteistön käyttömahdollisuuksien ja naapureiden kohtuullisten intressien huomioon ottamisen vuoksi on tietyt kiinteistön käyttötavat kielletty, mutta lukuisat ovat myös ne rajoitukset ja kielto, jotka on annettu yleisen hyvinvoinnin turvaamiseksi. Metsien hävittämisen kieltäviä ja tilojen elinkelpoisuuden turvaavia määräyksiä voidaan pitää esimerkkeinä viimeksi mainitun kaltaisista kielloista ja rajoituksista. Yleisen edun voidaan epäilemättä sanoa muodostavan yleisellä abstraktiotasolla rajoituksen omistajan käyttövallan laajuuteen.

Lunastuslain tarkoittama *yleinen tarve* on yleisen edun tavoin siinä mielessä avoin, että lunastus on toimeenpantavissa minkä tahansa hankkeen hyväksi tai toteuttamiseksi, kunhan vain hanke on yleinen. Yleinen tarve tuskin on määriteltävissä tyhjentävästi tai edeltäkin, vaan se jää aina riippumaan esiintulevista asioista samoin kuin niistä arvostuksista, joihin kunakin ajankohtana vallitsevat käsitykset ja näkemykset perustuvat. Lunastamalla yleisen tarpeen niin vaatiessa aikaansaadaan joko omistajan käyttövallan subjektin vaihdos tai poistetaan omistusoikeudesta aiheutuva este käyttää toisen omaisuutta tietyssä suhteessa taikka estetään omistajaa käyttämästä omaisuuttaan tietyllä tavalla. Yleisen tarpeen olemassaolo ei yksinään oikeuta lunastuksen toimeenpanoon, vaan sen ohella suoritetaan intressivertailu lunastuksella saatavan hyödyn ja siitä aiheutuvan vahingon kesken. Lunastusta ei LunL 4.1 §:n mukaan saa nimittäin panna toimeen, jos lunastuksesta yksityiselle edulle aiheutuva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty.

Lunastuslainsäädännössä yleinen etu tulee esille tilanteissa, joissa yksityinen etu joutuu väistymään yleisen edun tieltä. Tässä vastakkainasettelussa yleisellä edulla on usein kansantaloudellinen sisältö. Varsin selkeästi tämä käy selville niistä erityislaeista, jotka oikeuttavat lunastamaan toiselle kuuluvaa kiinteää omaisuutta tiettyyn erityistarkoitukseen. Tien ja rautatien rakentaminen on vanhastaan nähty niin merkittävinä yleisinä hankkeina, ettei niiden toteuttamista ole voitu jättää riippuvaiseksi yksityisen maanomistajan myötävaikutuksesta. Toi-

Yleinen etu ja ympäristöoikeus

saalta yleisellä edulla voi olla kokonaan muukin kuin taloudellinen sisältö. Näin on esimerkiksi tilanteissa, joissa lunastus suoritetaan virkistys- tai suojelutarkoituksiin.

Yleisellä edulla on taloudellisen puolensa ohella aina myös moraalinen, oikeudenmukaisuuden tunteeseen läheisesti liittyvä puolensa. Niinpä ei ole ajateltavissa, että julkisyhteisö käyttäisi lunastusta taloudellisten etujen saavuttamiseksi. Se että maata on hankittu lunastamalla yleiseen tarpeeseen tulee myös näkyä lunastetun omaisuuden vastaisessa käyttämisessä tai omaisuudesta seuraavan kerran muulla tavoin määrättäessä. Keinottelun piirteitä saavan taloudellisen hyödyn tavoittelun, olkoonkin että sen voidaan aina sanoa koituvan välillisesti myös yhteisön jäsenten hyväksi, ei voitane pitää yleisen edun mukaisena, kun toiminta tapahtuu viime kädessä lunastetun alueen omistajan kustannuksella. Yleinen etu voikin muodostaa rajoituksen yleiselle tarpeelle.

2. Yleisen edun moninaisuus ja suppeus

Ympäristöoikeuden alueella ristiriitatilanteet eri intressien välillä ovat usein siinä määrin moninaisia, etteivät ne ole ratkaistavissa edellä mainittujen joko kahden taloudellisen tai taloudellisen ja tavanomaisen suojelullisen intressin vastakkainasettelun pohjalta. Yksinomaan vesilaissa on kaiken kaikkiaan neljäkymmentä yksittäistä säännöstä, joissa esiintyy käsite *yleinen etu*. Yleisellä edulla on näissä säännöksissä useita, joskus toistensa kanssa jopa osittain vastakkaisia merkityssisältöjä. Yleinen etu tulee esille arvioitaessa hankkeen luvanvaraisuutta (esim. VL 1: 15; 1: 19; 2: 2 ja 2: 6); yleinen etu estää kokonaan ryhtymisen tiettyihin toimenpiteisiin (VL 1: 22), mutta toisaalla se otetaan huomioon hankkeen toteuttamisen puolesta puhuvana seikkana (esim. VL 2: 11). Yleisen edun suoja ei suinkaan ole aina ehdoton, mutta toisaalta toimenpiteet on suoritettava siten, että sitä loukataan mahdollisimman vähän (esim. VL 2: 3 ja 5: 2). Yleinen etu saattaa ratkaista toistensa kanssa kilpailevien hankkeiden keskinäisen etuoikeusjärjestyksenkin (esim. VL 3: 12 ja 9: 9). Yleinen etu luo viranomaisille hankkeen vireillepano-oikeuden (esim. VL 2: 27 ja 2: 28), ylipäänsä viranomaisen puhevalta vesiasioissa perustuu juuri yleisen edun valvontaan. Yleisen edun huomioon ottamisesta seuraa muun muassa, ettei vesistöön rakentamista useinkaan voida tehdä halvimman vaihtoehdon mukaisena. Tämä on tullut esille erityisesti lukuisten silta- ja pengerhank-

keiden rakentamisen yhteydessä.²

Ympäristön käyttöä koskevat suunnitelmat voivat olla siinä mielessä toistensa kanssa kilpailevia, ettei niiden samanaikainen toteuttaminen ole mahdollista. Yleinen etu tai tarve saattaa lisäksi edellyttää niiden molempien toteuttamista. Kuten KHO:n ratkaisusta 1981 A I 1, jossa oli kysymys luonnonsuojelualueen perustamisesta ja sen vaikutuksesta suunnitellun moottoriliikennetien rakentamiseen, käy selville, voi yleisen edun olemassaolon arviointi muodostua pulmalliseksi tehtäväksi.

Esillä olleessa tapauksessa oli TVH hyväksynyt vuonna 1978 rakennettavaksi Porvoon—Pernajan moottoritie/moottoriliikennetien vaihtoehdon C mukaisena. Vuonna 1979 LH oli alueen maanomistajien hakemuksesta julistanut rauhoitetuksi luonnon- ja maisemasuojelualueeksi alueen, joka osittain sijoittui edellä mainitun vaihtoehdon C:n mukaiselle tiealueelle. Rauhoitussäännösten mukaan alueella oli kielletty mm. tien rakentaminen. TVH valittiin LH:n päätöksestä ja vaati muun muassa sen muuttamista siten, ettei rauhoitus estänyt tien rakentamista alueelle vahvistettavan tiesuunnitelman mukaisesti.

KHO katsoi, ottaen huomioon tiesuunnittelun nykyvaiheen ja Pernajan lahden pohjoispuolisten alueiden maankäytön kokonais-suunnittelun keskeneräisyyden sekä sen, että suojelu voitiin säädetyin edellytyksin tarpeen vaatiessa lakkauttaa, että suojelualueen muodostaminen edisti huomattavaa yleistä etua. TVH:n valitus ei näin ollen, mikäli kysymys oli suojelualueen perustamisen lainmukaisuudesta, antanut aihetta LH:n päätöksen muuttamiseen. Kun asian ratkaisu muutoin riippui päätöksen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, KHO siirsi asian KHOL 5.1 §:n nojalla hallituksen ratkaistavaksi.

Ratkaisu syntyi äänestyksen jälkeen 4—1. Eri mieltä ollut jäsen olisi muuttanut suojelualueen muodostamista koskevaan päätökseen sisältyvää rauhoitusmääräystä siten, ettei rauhoitus olisi estänyt yleisen tien rakentamista vahvistettavan tiesuunnitelman mukaisena.

Valtioneuvosto edellytti 25. 9. 1981 antamassaan ratkaisussa suojelupäätöstä muutettavaksi siten, ettei suojelu estä tien rakentamista eri vaihtoehdoista jäljelle jääneen vaihtoehdon C:n mukaisena.³

Luonnonsuojelualueen perustamista koskevan hakemuksen olivat alueen maanomistajat panneet vireille lääninhallitukselle 1. 7. 1977 toi-

² Ks. esim. KHO 1968 A II 145, 6. 3. 1975 t 1030 ja 1982 A II 86.

³ Tietä rakennettaessa on otettava liikenteellisten seikkojen ohella huomioon myös ympäristönsuojelulliset näkökohdat. TieL 10 §:n mukaan tie on tehtävä ja sijoitettava siten, että tien ja liikenteen ympäristölle aiheuttamat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Luonnonsuojelualueen ja tienrakentamisen mahdollisen ristiriitatilanteen varalta on TieL 19 §:ssä säännös, jonka mukaan tienpidossa on otettava huomioon mitä luonnonsuojelusta on erikseen säädetty.

mitetulla hakemuksellaan. Tien rakentamista koskeva suunnittelu oli alkanut jo vuonna 1971 ja vuonna 1977 oli eri linjausvaihtoehdoista pyydetty lausunto kaikilta kysymykseen tulevilta, yhteensä 18 intressipiiriltä. Muun muassa luonnonsuojelupiirit ja lääninhallitus olivat joko puoltaneet tai pitäneet toteuttamiskelpoisimpana vaihtoehto C:n mukaista linjausta, jonka myös tie- ja vesirakennushallitus liikenneministeriön lausunnon mukaisesti oli hyväksynyt tien jatkosuunnittelun pohjaksi. Tien rakentaminen oli ilmeisesti yleisen tarpeen vaatima hanke ja suunnitelma täytti myös edellä alaviitteessä 3 mainitut tien tekemistä ja sijoittamista koskevat vaatimukset. Luonnonsuojelualueen perustamisen edellytyksenä on, että sen katsotaan edistävän huomattavaa yleistä etua. Luonnonsuojelualue voi tielain 19 §:n mukaan muodostua tien rakentamisen esteeksi. Mielenkiintoista tapauksessa käsiteltävänä olevan aiheen kannalta on se, miten luonnonsuojelualueen perustamisen edellytyksenä oleva vaatimus, hanke edistää huomattavaa yleistä etua; tulee arvioitavaksi, kun samanaikaisesti kilpailevana maankäyttömuotona on yleisen tarpeen vaatima tiehanke. Ensin tarkastellaan, mitä luonnonsuojelulaissa on yleisellä edulla tarkoitettu.

Luonnonsuojelun katsottiin luonnonsuojelulain säätämisen aikaan perustuvan aatteellisiin seikkoihin, eikä yksityiselle voitu näillä perusteilla asettaa kiinteistön järkiperaista, taloudellista hyväksikäyttöä koskevia rajoituksia tai kieltoja. Niinpä katsottiin, että rajoituksia voitiin perustaa ainoastaan joko yksityisen suostumuksella tai pakkolunastamalla suojeltava alue. Mainittu periaatteellinen lähtökohta johti siihen, että luonnonsuojelulaissa on eri säännökset sen mukaan, tapahtuuko suojelu valtion vai yksityisen omistamilla mailla.⁴

Yksityiselle ei kuitenkaan katsottu voitavan antaa vapaita käsiä luonnonsuojelualueen muodostamiseksi. Lainvalmistelukunta kiinnitti erityistä huomiota tarpeellisen valvonnan luomiseksi sen suhteen, ettei suojelualueita muodostettaessa yksityisen omistamalle maalle asiaan kuulumattomalla tavalla jätettäisi huomiotta yleisiä taloudellisia intressejä. Lainvalmistelukunta katsoi, että luonnonsuojeluviranomaiset voivat lausunnoissaan olla taipuvaisia antamaan luonnonsuojelullisille näkökohdille etusijan ennen taloudellisia. Tämän vuoksi lainvalmistelukunta ehdottikin, että eri näkökohtien tasapuolisen arvioinnin saavuttamiseksi olisi maaherran suojeluasiassa antama päätös tullut vielä alistaa asianomaisen ministeriön (kirkollis- ja opetusministeriön) tutkittavaksi ja vahvistettavaksi.

Vaikka lainvalmistelukunnan ehdottamaa alistusmenettelyä ei sisäl-

⁴ Ks. Lvk 1921: 10 s. 30.

lytettykään luonnonsuojelulakiin, on lainvalmistelukunnan tarkoittama intressivertailu epäilemättä suoritettavissa voimassa olevan lain pohjalta. Yleisen edun vartenottaminen — ettei alueen suojelualueeksi muodostamisella vaaranneta tai vaikeuteta yhteisön (yleiseltä) kannalta järkevää maan hyväksikäyttöä vastaisuudessa — tapahtuu alueen muodostamisen edellytysten olemassaoloa koskevassa arvioinnissa eli siinä hankkeen toteuttamisen puolesta ja vastaan puhuvien seikkojen punninnassa, joka päättyy toteamukseen, edistääkö alueen muodostaminen huomattavaa yleistä etua vai ei. Perustamisen edellytyksiä koskevalla vaatimuksella yhteisö voi suojautua erilaisilta maanomistajien egoistisilta pyrkimyksiltä,⁵ mutta silloinkin kun maanomistajien tavoitteiden voidaan katsoa olevan pyyteettömiä, saavat aatteellisiin lähtökohtiin perustuvat suojelulliset näkökohdat väistyä taloudellisten intressien tieltä.

Luonnonsuojelulain 20 §:ssä on maanomistajalle varattu mahdollisuus saada aluettaan koskevat suojelumääräykset lakkauteksi, jos alueen säilyttäminen muuttuneiden olosuhteiden vuoksi ei enää näytä toivottavalta taikka suojelun havaitaan ehkäisevän tai huomattavasti vaikeuttavan sellaista yritystä, josta on melkoista yleistä hyötyä.

Muuttuneet olosuhteet turvaavat ensi sijassa yksityisen intressiä, alueen suojelu on lakkautettavissa mm sillä perusteella, että suojelumääräykset muodostuvat asianomaiselle maanomistajalle taloudellisesti raskaiksi, estävät hänen toimeentulonsa kannalta tarpeellisen hankkeen toteuttamisen. Luonnonsuojelulain mukaan kukaan muu kuin maanomistaja ei voi hakea suojelualueen lakkauttamista tai rauhoitusmääräysten muuttamista. Tältä osin lain voidaan sanoa rakentuvan vanhentuneelle periaatteelle.

Yksityisen maalla olevan suojelualueen lakkauttaminen tai suojelumääräysten muuttaminen alueen omistajan myötävaikutuksesta on mahdollista vain 20.2 §:n mukaisesti pakkolunastamalla alue ja hakemalla sen jälkeen suojelupäätöksen kumoamista tai

⁵ Luonnonsuojelualueen muodostamisella voi maanomistaja pyrkiä estämään tai ainakin vaikeuttamaan muita aluettaan koskevia suunnitelmia. Selkeästi tämä tavoite on tullut esille KHO:n vuoden 1985 vuosikirjassa julkaistavissa ratkaisuissa 13. 6. 1985 t 2473 ja 25. 10. 1985 t 4748. Mainituissa tapauksissa oli kysymys hyvin kapeiden ranta-alueiden julistamisesta luonnonsuojelualueiksi Nurmo- ja Lestijoen. Paikalliset voimayhtiöt vastustivat hankkeita. Niiden mukaan alueiden luonnonsuojelualueiksi muodostamisella pyrittiin ainoastaan vaikeuttamaan vesistön käyttöä voimalaitostarkoituksiin. Ensin mainitussa tapauksessa KHO katsoi toisin kuin LH, ettei luonnonsuojelualueen perustamiselle ollut olemassa laillisia edellytyksiä. Jälkimmäisessä tapauksessa edellytysten katsottiin olevan olemassa ja asian ratkaisu siirrettiin KHOL 5.1 §:n nojalla hallitukselle.

Luonnonsuojelualueen perustamisen pääasiallisena tarkoituksena voi olla myös maanomistajan halu estää ns. jokamiehen oikeuteen kuuluva maankäyttö. Tätä koskevista tapauksista ks. lähemmin *Laaksonen, Kalevi*, Toisen maan yleiskäytöstä, Helsinki 1980, s. 143—145.

muuttamista sillä perusteella, että alueen säilyttäminen luonnon-suojelualueena katsotaan pakkolunastustarkoitukseen soveltu-mattomaksi tai muutoin tarkoitustaan vastaamattomaksi.

Pakkolunastukseenhan voidaan ryhtyä, kun yleinen tarve sitä vaatii. Tähän menettelyyn ryhdyttäessä syntyy kuitenkin mielen-kiintoinen vastakkainasettelu. Jos nimittäin alueen suojelualueeksi muodostamisen yhteydessä on ollut tiedossa jokin muu kilpai-levä maankäyttötapa, joudutaan lunastuksen edellytyksiä harkit-taessa ratkaisemaan oikeuskysymys, jossa yleinen etu ja yleinen tarve ovat vastakkain.

Korkeimman hallinto-oikeuden Pernajanlahden suojeluasiassa te-kemä ratkaisu tuo selkeästi esille ympäristöoikeudelliseen päätöksen-tekoon liittyvän erityisongelman, joka koskee oikeus- ja tarkoituksen-mukaisuuskysymysten erottamista toisistaan. KHO on suojelualueen muodostamisen puolesta ja sitä vastaan puhuvia seikkoja selvitelles-sään päätnyt siihen, että suojelualueen muodostaminen lääninhalli-tuksen päätöksen mukaisin rauhoitussäännöksiin edistää huomattavaa yleistä etua. Kun oikeudelliset edellytykset alueen muodostamiselle suojelualueeksi ovat olemassa, on lääninhallituksen päätös, kuten KHO:kin nimenomaisesti toteaa, lainmukainen. KHO on kuitenkin siir-tänyt asian hallituksen ratkaistavaksi. Näin sen tuleekin aina menetel-lä asioissa, joiden ratkaisun se katsoo pääasiassa riippuvan päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta.

Ratkaisun taustalla oleva ajattelutapa, jonka mukaan on toisistaan erotettavissa olevia ja erillään pidettäviä, oikeus- tai tarkoituksenmu-kaisuuskysymysten joukkoon luettavia seikkoja, synnyttää joukon uusia mielenkiintoisia kysymyksiä ja vastakkainasetteluja. Voidaanko hank-keen katsoa edistävän huomattavaa yleistä etua, jos se samalla muo-dostaa esteen yleisen tarpeen vaatiman hankkeen toteuttamiselle? Millä tarkoituksenmukaisuusperusteilla ylipäänsä voidaan ajatella päädyttä-vän toisenlaiseen ratkaisuun kuin siihen, minkä on katsottu edistävän huomattavaa yleistä etua?

Edellä esitetty kysymys ja asioiden vastakkainasettelu on vallitse-van ajattelutavan pohjalta osoitettavissa helposti virheelliseksi. TVH:n valituksessaan esiintuoma tien rakentamiseen ja tien sijoittumiseen liit-tyvä intressi voidaan suojelualueen perustamisen edellytyksiä harkit-taessa yksinkertaisesti lukea niihin asioihin, jotka rajataan suojelu-alueen perustamista koskevan päätöksenteon ulkopuolelle. Tiesiasiaa ei toisin sanoen sisällytetä lainkaan siihen seikastoon, jonka pohjalta rat-kaisussa on päädytty lopputulokseen, että alueen perustaminen edis-

⁶ Ks. Lvk 1921: 10 s. 38.

tää huomattavaa yleistä etua.

Jos esiintuotu kysymyksen- ja asioiden vastakkainasettelu on väistettävissä edellä mainituin keinoin, ajaututaan samalla erikoislaatuiseen tilanteeseen. Tällöin voidaan nimittäin perustellusti kysyä, että mikä on se *yleinen etu*, jonka olemassaoloa koskevassa päätöksenteossa ei tarvitse kiinnittää huomiota kaikkiin niihin tiedossa oleviinkaan seikkoihin, joihin yleisen edun nimissä tehtävä päätös vaikuttaa. Luokittelemalla asioita ja argumentoinnilla, että ratkaisussa on pysyttävyyttä pelkästään siihen tai siihen ryhmään luettaviin seikkoihin, on olemassa vähintäinkin vaara, että ratkaisu tehdään suppean, elävää elämää vastaamattoman seikaston pohjalta ja mahdollisesti vielä vastoin elävän elämän mukaisia tosiasioita.

3. Ympäristöä koskevien ratkaisujen luonne ja laatu

Uuden ydinenergiain säätämisen yhteydessä on yleisen edun -käsite tullut mielenkiintoisella tavalla esille. Ydinenergi laki⁷ tulee aikaan korvaamaan nykyisen, jo vuonna 1957 annetun atomienergi lain. Uuden lainsäädännön myötä tulevat muuttumaan muun muassa ydinvoimalaitoksen rakentamiseen tarvittavan luvan edellytykset. Atomienenergi lain 4 §:n mukaan on kauppa- ja teollisuusministeriön myönnettävä lupa ydinvoimalaitoksen rakentamiseen Suomen kansalaiselle, kotimaiselle yhteisölle tai laitokselle, milloin hakemuksen perusteena olevaa tarkoitusta on pidettävä *yleisen edun* mukaisena ja hakijalla on käytettävissään tarpeellinen asiantuntemus.

Epäkohtana nykyisessä laissa pidetään sitä, että lupa on myönnettävä milloin hakemuksen perusteena olevaa tarkoitusta on pidettävä yleisen edun mukaisena. Ydinenergian käytön yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi tätä ei pidetä asianmukaisena.⁸ Säädettyäänä olevassa ydinenergi alaisissa onkin voimalaitoksen rakentamiselle asetettu kaksi edellytystä: ydinenergian käytön tulee ensinnäkin olla *yhteiskunnan kokonaisedun mukaista* ja toiseksi *turvallista*.

Turvallisuudella tarkoitetaan lakiehdotuksessa sellaista ydinenergian käyttöä, josta ei saa aiheutua vahinkoa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle. Yhteiskunnan kokonaisetua koskevassa tarkastelussa on otettava huomioon laitoksesta aiheutuvat hyödyt ja haitat. Tällöin on kiinnitettävä erityistä huomiota laitoksen tarpeellisuuteen maan energiahuollon kannalta; laitoksen suunnitellun sijaintipaikan sopivuus-

⁷ Ks. HE n:o 16/1985 Vp.

⁸ HE n:o 16/1985 Vp s. 8.

teen ja laitoksen ympäristövaikutuksiin sekä ydinpolttoaine- ja ydinjätehuollon järjestämiseen. Ennen yhteiskunnan kokonaisetua koskevan päätöksen tekemistä on varmistauduttava siitä, että suunnitellun ydinvoimalaitoksen sijaintikunta on puoltanut laitoksen rakentamista ja että esiin ei ole tullut selkkoja, jotka osoittaisivat, ettei ole riittäviä edellytyksiä rakentaa turvallista ydinvoimalaitosta.

Ratkaistaisiinko ydinvoimalaitoksen rakentamista koskeva asia voimassa olevan lainsäädännön mukaankaan lopulta oikeuskysymyksenä, on epäselvää. Vuonna 1979 annetun sähkölain (319/79) 24 §:n mukaan on nimittäin ydinvoimalaitoksen rakentamiseen saatava atomienergiailaissa mainitun luvan ohella valtioneuvoston antama rakentamislupa. Kun atomienergiailain mukainen lupa on ensisijassa turvallisuushuolto, on sähkölain tarkoittama lupa *energiapoliittinen* lupa, jonka valtioneuvosto SähköL 24 §:n mukaan myöntää, mikäli voimalaitoksen rakentaminen harkitaan tarkoituksenmukaiseksi. Säättämällä ydinvoimalaitoksen rakentaminen sähkölaissa valtioneuvoston lupaa edellyttäväksi hankkeeksi on haluttu varmistua siitä, että yhteiskunnan edut tulisivat riittävästi huomioon otetuiksi voimalaitoksen rakentamis-
päättöstä tehtäessä.⁹ Ottaen huomioon luvan luonteen ja sen myöntämisen edellytykset sekä sen, ettei ko. lupaa SähköL 69 §:n mukaan tarvita jo aloitetuille tai neljän kuukauden kuluessa lain voimaantulosta aloitettaville hankkeille, näyttäisi siltä, että kysymys olisi vapaaseen harkintaan perustuvasta luvasta, johon muutoksenhaku ei SähköL 54—56 §:n säännökset huomioon ottaenkaan näyttäisi olevan mahdollista.

Lienee selvää, etteivät yleinen etu ja yhteiskunnan kokonaisuus voi olla siinä mielessä eri asioita, että yhteiskunnan kokonaisuutta koskevassa tarkastelussa otettaisiin huomioon näkökohtia, jotka eivät voisi vaikuttaa yleisen edun olemassaoloa koskevaan päätöksentekoon. Yleinen etu tuskin voinee käsitteenä olla sellainen, että sen sisältö olisi tarkkarajaisesti tai ennalta määriteltävissä edes sen aineellisoikeudellisen lain pohjalta, jonka soveltamisesta kulloinkin on kysymys. Ilmaisuun »yleinen etu» liittyy pikemminkin mielikuva avoimena olevasta mahdollisuudesta kiinnittää huomio myös ratkaisun muihin kuin sovellettavan lain mukaisiin vaikutuksiin tai seuraamuksiin. Mikäli suojeluasiassa annettava ratkaisu estää tarpeelliseksi koetun tiehankkeen toteuttamisen, tiehankkeen, jonka vaihtoehtoiset toteuttamistavat on tutkitu mutta jäljelle jäänyttä vaihtoehtoa suurempaa haittaa ja vahinkoa aiheuttavina hylätty, on vaikeata nähdä, miten suojelualueen perustamisen voidaan sanoa edistävän huomattavaa yleistä etua.

Yleisen edun sisältöä koskeva problematiikka liittyy kiinteästi pää-

⁹ Ks. HE n:o 21/1977 Vp s. 13.

töksentekomenettelyn jakamiseen oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuspuolta koskevaan kysymykseen ja niiden toisistaan erillään ratkaisemiseen. Lupa-asiassa tämä jaottelu johtaa paitsi kaksivaiheiseen päätöksentekoprosessiin, oikeudellisten edellytysten olemassaoloa koskevaan tutkintaan ja sen jälkeen luvan tarkoituksenmukaisuutta koskevaan arviointiin, samalla myös toimivallan jakautumiseen tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten kesken. Milloin jokin säännös sisältää myös tarkoituksenmukaisuuden tutkimisen on asia, jota on pyritty selvittämään kiinnittämällä huomiota ristiriitaan joutuviin intresseihin ja/tai säännöksen sanamuotoon. Jos yleisten ja yksityisten etujen punninnassa pääpaino on yleisen edun vaatimusten huomioon ottamisella, oikeuttaa säännös Merikosken mukaan käyttämään vapaata harkintavaltaa.¹⁰

Säännöksessä mahdollisuutta ilmaiseva »voi», »on valta» on ymmärretty tarkoittavan pakon, täytymisen puuttumista ja sisältävän siten myös tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin. Holopaisen mukaan ilmaiset »voi myöntää», »on valta myöntää» ovat kuitenkin ainoastaan poikkeuslupasäännöksen rakenneosia; säännökset tosin viittaavat tarkoituksenmukaisuusharkinnan olemassaoloon, mutta säännösten sisältö on ratkaistava hänen mukaansa laajempaa ja syvällisempää argumentointia käyttäen kuin niiden sanamuodon pohjalta.¹¹

Merikosken mainitsema erottelukriteeri ei ainakaan yksinään käytettynä ole kovin käyttökelpoinen. Lunastamiselle lunastamisperusteena asetettu »yleisen tarpeen» vaatimus riittänee jo osoittamaan, ettei lainsäätäjä ole katsonut yleisen ja yksityisen edun välisen ristiriidan ratkaisemisen edellyttävän tarkoituksenmukaisuusharkinnan suomista ratkaisijalle, vaikka lunastuslupaa myönnettäessä pääpaino on kiistatta yleisten etujen huomioonottamisessa. Ydinvoimalaitoksen rakentamisessakaan eivät yksityinen ja yleinen etu välttämättä joudu lainkaan vastakkain. Vaikka laitoksen rakentaminen yksityiselle (yhtiölle) olisi liiketaloudellisesti kuinka edullista tahansa, voi tällä tavoin tuotettu energia olla samanaikaisesti kansantaloudellisesti edullista, energiahuollon kannalta tarpeellista ja ympäristövaikutuksiltaan — siinä mielessä kuin mitä tällä käsitteellä on yleisesti ymmärretty ennen Tshernobylin tapahtumia keväällä 1986 — muita vaihtoehtoja haitattomampaa.

Tarkoituksenmukaisuusharkinnan olemassaoloon yksinomaan säännöksen sanamuodon pohjalta tulee aivan ilmeisesti suhtautua va-

¹⁰ Merikoski, Veli, Vapaa harkinta hallinnossa, Vammala 1968, s. 240.

¹¹ Holopainen, Toivo, Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta sekä niiden käyttämisestä rakennuslain mukaisissa poikkeuslupa-asioissa, LM 1980 s. 524.

rauksellisesti, kuten Holopainenkin toteaa. Toisaalta, vaikka emme tekisikään yksittäisen säännöksen sanamuodon pohjalta harkintavallan laatua ja laajuutta koskevia johtopäätöksiä, näyttää eri ilmaisuihin liittyvä merkityssisältö olevan ainakin lainsäätäjälle selvä ja vakiintunut. Erityisesti viimeaikaisessa ympäristönsuojelua koskevassa lainsäädännössä on keskeisenä kysymyksenä ollut luvalleiseksi säädettävän toiminnan luvansaamisen edellytykset. Luvan myöntämisen edellytyksiä koskeva kysymys on pelkistettävissä seuraavalla tavalla: onko lupa myönnettävä, jos (säädettävänä olevassa) laissa mainitut edellytykset täyttyvät vai voiko viranomainen olla myöntämättä lupaa, vaikka edellytykset siihen olisivatkin. Luvanhakijan näkökulmasta tämä kysymyksenasettelu kuuluu seuraavasti: saako hän luvan, jos (säädettävänä olevassa) laissa mainitut edellytykset täyttyvät, vai onko luvan saaminen riippuvainen laissa mainittujen edellytysten täytyessäkin joistain muiden seikoista. Tapauksissa, joissa luvan saamista ei ole tahdottu asettaa riippumaan laissa mainitsematta jääneistä seikoista, on säännöksissä johdonmukaisesti käytetty muuta kuin »voida» -ilmaisua. Mahdollisuutta ilmaisevan »voida» -sanon sijasta käytetään myöntämisvelvollisuutta osoittavina ilmaisuina »on myönnettävä» tai »tulee myöntää».¹²

Erityisen hankalia ovat kuitenkin lupa-asiat, joiden luvan myöntämisedellytyksiä koskevaan säännökseen sisältyvät ilmaisut »on myönnettävä» ja »yleinen etu». Edellinen ilmaisu viittaa selvästi oikeudellisen velvollisuuden olemassaoloon, jälkimmäinen tarkoituksenmukaisuuden arviointiin. Esimerkkinä tällaisesta säännöksestä käyköön juuri edellä mainittu atomienergiainlain 4 §. Jätehuoltolain 23 a §:ssä on luvan saamisen edellytykset ilmaistu myös hyvin verhotusti. Jätehuoltolain 23 a §:n mukaan »*lupa myönnetään, jos*», minkä jälkeen luetaan koko joukko ehtoja ja edellytyksiä. Tällaisina mainitaan muun muassa, että käsittelylaitoksen tai -paikan perustaminen taikka ongelmajätteen käsittely katsotaan yleisen edun sekä ongelmajätehuollon valtakunnallisen kehittämisen kannalta tarpeelliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi. Lupa siis myönnetään, mikäli se katsotaan yleisen edun kannalta tarpeelliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi. Tämänkään säännöksen sanamuodon pohjalta ei enää ole hevin pääteltävissä, minkä laatuista ja/tai laajuista harkintavaltaa on viranomaiselle ajateltu annettavan. Hal-

¹² Ks. esim. Maa-ainesL 6 §. Käytetyn ilmaisun merkityssisältö oli lainsäätäjälle tarkoin tiedossa, ks. II LaVM n:o 1/IHE 88 (1980 Vp)/1981 Vp s. 5 sekä prvl n:o 3/1981 Vp s. 32 ja prvl n:o 6/1981 Vp s. 6.

Ks. myös Luonnonsuojelulain 9 §, jonka mukaan LH voi määrätä (kurs. tässä) alueen rauhoitetuksi, mikäli se katsoo tämän edistävän huomattavaa yleistä etua. Luonnonsuojelualueen perustamista koskevan ratkaisun on KHO katsonut sisältävän myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa, kun se on siirtänyt asian lopullisen ratkaisun hallitukselle.

lituksen esityksessä jätehuoltolain muuttamiseksi mainitaan kuitenkin, että kysymys olisi yksinomaan oikeusharkinnalla ratkaistava lupa-asia.¹³

4. Kohti ennalta rajoittamatonta tosiasiaselvastoa

Lupa-asioissa, joissa hakijalla ei ole oikeutta oikeusvaateen merkityksessä saada pyytämäänsä lupaa, vaan luvan myöntäminen riippuu viime kädessä siitä, että hakemukseen suostumista pidetään myös tarkoituksenmukaisena, tapahtuu päätöksenteko säännöllisesti siinä järjestyksessä, että ensin tutkitaan luvan myöntämisen oikeudelliset edellytykset ja sen jälkeen hakemukseen suostumisen tarkoituksenmukaisuus. Uuden lain mukaisessa ydinenergialaitoksen rakentamista koskevassa asiassa järjestys tulee olemaan päinvastainen: ensin ratkaistaan tarkoituksenmukaisuus ja sen jälkeen oikeudelliset edellytykset.

Vaikka laitoksen turvallisuus onkin erotettu asian tarkoituksenmukaisuuspuolta eli yhteiskunnan kokonaisuutena koskevasta kysymyksestä erilliseksi, ei näitä luonnollisestikaan voida erottaa toisistaan. Ratkaistaessa yhteiskunnan kokonaisuutena tarkoitettavaa periaatepäätöstä turvallisuus tulee mukaan siten, että ennen päätöksentekoa on todettava, ettei esiin ole tullut seikkoja, jotka osoittavat riittävien edellytysten puuttuvan rakentaa sellaista turvallista ydinlaitosta, ettei siinä käytettävästä ydinenergiasta aiheudu vahinkoa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle.

Yhteiskunnan kokonaisuutena koskevassa tarkastelussa esiintulevalla laitoksen turvallisuudella tarkoitetaan ilmeisesti hiukan eri asiaa kuin rakentamisluvan saamisen edellytykseksi asetettavalla turvallisuudella. Turvallisuus yhteiskunnan kokonaisuuteen sisältyvänä tarkoittaa turvallisuutta in abstracto kun taas turvallisuus oikeuskysymyksenä tarkoittaa turvallisuutta in concreto, hakemuksen kohteena olevan laitoksen puitteissa tutkittavaa asiaa.

Oikeudelliselle päätöksenteolle on luonteenomaista, että ennalta arvaamattomat seikat tai tekijät jäävät ratkaisuun vaikuttamattomina huomiotta. Rationaalinen päätöksenteko olisi tuskin muutoin edes mahdollista. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö luvan saanut olisi vastuussa myös niistä vahingoista ja haitoista, joiden syntymistä päätöstä tehtäessä ei ole edellytetty. Eräissä tapauksissa lainsäätäjä on katsonut tarpeelliseksi ottaa lakiin ennalta arvaamattomien seuraamus-

¹³ Ks. HE n:o 51/1980 Vp s. 7.

ten varalta nimenomaisia säännöksiäkin (ks. esim. VL 2: 27 ja 10: 25). Omat erityisvaikeutensa ympäristöä koskevista ratkaisuista aiheutuu kuitenkin siitä, jos ja kun tehtävät ratkaisut ovat luonteeltaan sellaisia, etteivät laskelmien ulkopuolelle jäävistä tapahtumista aiheutuvat seuraamukset ole enää tavanomaisessa merkityksessä paikallisia tai kuin mahdollisesti syntyvät vahingot eivät enää ole korjattavissa tai ympäristö ennallistettavissa.

Yhteiskunnan kokonaisuus, yleinen etu ja ydinvoimalaitoksen turvallisuus tarkoittanevat paljolti samaa asiaa. Ne kietoutuvat myös niin läheisesti toisiinsa, että niiden erillinen tarkastelu on tuskin mahdollista. Jollei ydinenergian käyttö ole turvallista, ei se voine olla myöskään yleisen edun mukaista olkoon tällä tavoin tuotettu energia kuinka halpaa tahansa. Energian hintaa koskeviin taloudellisiin laskelmiinhan ei sisällytetä ei-ajatellusta, prosessiin kuulumattomasta tapahtumasta aiheutuvia kustannuksia.

Mikäli ydinvoimalaitoksen rakentamista koskeva päätös tehtäisiin perinteisellä tavalla, jolloin ensin tutkittaisiin oikeudellisten edellytysten olemassaolo ja sen jälkeen hakemukseen suostumisen tarkoituksenmukaisuus, voitaisiin perustellusti kysyä millä reaalisella perusteella lupa voisi olla evättävissä kun turvallisuus on tutkittu ja on todettu, ettei ydinvoiman käytöstä aiheudu vaaraa ihmisille, ympäristölle eikä omaisuudelle. Oikeudellinen päätöksenteko ei kuitenkaan sisällä ennalta arvaamattomia tekijöitä tai niistä aiheutuvien seuraamusten huomioon ottamista. Se että laissa kielletään toiminnasta mahdollisesti aiheutuvien seuraamusten esiintyminen tai esiintulo, ei luonnollisesti millään tavoin eliminoi niitä tekijöitä, joista kielletyt seuraamukset saattavat aiheutua. Lainsäädännös ei siis sinänsä voi taata turvallisuutta. Erottamalla turvallisuus ja yhteiskunnan kokonaisuus toisistaan erillisiksi kysymyksiksi ja ratkaisemalla asian tarkoituksenmukaisuuspuoli ensin on päätöksenteossa saavutettu nykytilaan verrattuna se eittämätön etu, että turvallisuuskysymystä in abstracto tarkasteltaessa voidaan päätöksentekoon vaikuttavana ottaa huomioon ennalta arvaamattomista tekijöistä aiheutuvien onnettomuuksien mahdollisuudet ja hallitsemattoman ydinvoiman vaarallisuus elolliselle ympäristölle.

Yhteiskunnan kokonaisuuteen sisältyvä turvallisuus ratkaistaan siis laajemmalla pohjalta ja osittain toisenlaisista lähtökohdista kuin suunnitteilla olevan laitoksen turvallisuutta koskeva kysymys ja ilman, että yksittäistä laitosta koskeva turvallisuus määrävällä tavalla vaikuttaisi turvallisuutta in abstracto koskevaan päätöksentekoon. Lienee kuitenkin selvää, ettei näitä kysymyksiä ole aihetta erottaa täysin erillisiksi tarkasteluiksi, sillä yhteiskunnan kokonaisuutta koskevalla turvallisuus-

vaatimuksella saavutettavaksi ajateltu etu on näennäinen, mikäli tämän periaatteen edellyttämää vaatimustasoa ei ole noudatettu tai ei noudateta muualla niiden laitosten suhteen, jotka voivat ulottaa vaikutuksensa Suomeen. Ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa yleisellä edulla tulee olla oma erityinen merkityssisältönsä: kysymys on *luonnonjärjestelmän lainalaisuudesta ja luonnonjärjestelmän toimivuudesta*. Säädettyäänä olevassa ydinenergialakiehdotuksessa yleisen edun uudenlainen painottuminen on tullut otetuksi huomioon.

Kuten edellä on tullut esille, on yhteiskunnan kokonaisetua koskeva käsite ydinenergialakiehdotuksessa luotu siinä tarkoituksessa, että se antaisi päätöksentekijälle mahdollisuuden tarkastella asiaa mahdollisimman laajasta näkökulmasta. Tavoitteena on toisin sanoen päätöksen perustana olevan seikaston laajentaminen tai vähintäänkin sen avoinna pitäminen. Toivottavaa kuitenkin on, ettei tämä samalla johda yleistä etua koskevan käsitteen supistumiseen tai jähmettymiseen, sillä on vaikeata kuvitella, kuinka mitkään reaaliset argumentit voisivat olla poissuljettavissa ympäristöä koskevissa ratkaisuissa päätöstä tehtäessä huomioon otettavien seikkojen joukosta. Seikaston tulee olla avoin. Ainoastaan tällä tavoin voi ratkaisu perustua hankkeen puolesta ja sitä vastaan puhuvien argumenttien punnintaan ilman edeltä käsin tapahtuvaa vääristymää.