



Hanna Nieminen-Finne

---

# ASIAANTUNTIJA TUOMARINA

Tekniikan ja luonnontieteiden alan  
hallinto-oikeustuomarit  
ympäristönsuojeluasioissa

ASiantuntija tuomarina – tekniikan ja  
luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarit  
ympäristönsuojeluasioissa



---

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA  
A-sarja N:o 342

---

Hanna Nieminen-Finne

# ASiantuntija Tuomarina

## Tekniikan ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarit ympäristönsuojeluasioissa

Akateeminen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Vaasan oikeustieteellisen koulutuksen auditoriossa 405, Pitkäkatu 28–30, lauantaina 5. syyskuuta 2020 klo 10.

WITH AN ENGLISH ABSTRACT

*Tilausosoite*

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. 09 6120 300

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-428-1

© 2020 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Hanna Nieminen-Finne

ISSN-L 0356-7206

ISSN 0356-7206

ISBN 978-951-855-382-6

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2020

# Esipuhe

Käytännön tuomioistuintyössä tehdyt havainnot johtivat kysymyksiin, joihin ei tuntunut löytyvän vastausta oikeuskirjallisuudesta. Lopulta aihepiiriä oli aletta- va tutkia itse. Niin uskomattomalta kuin se tuntuikin, on väitöskirjaprojekti nyt saavuttamassa päätepisteensä. On aika kiittää.

Ohjaajani, professori Leena Halila on nähnyt alusta alkaen ne haasteet ja mahdollisuudet, joita tuomioistuintaustaisen ohjattavan tutkimukseen on liittynyt. Leena on ohjannut työtäni kannustaen ja rimaa jatkuvasti korkeammalle asettaen. Presidentti, dosentti Kari Kuusiniemi ja professori Anne Kumpula antoivat esitarkastajina arvokasta palautetta. Anne Kumpula on ystävällisesti lupautunut toimimaan vastaväittäjänä. Esitän ohjaajalleni ja esitarkastajilleni lämpimät kiitokset.

Professori Marcus Norrgård Helsingin yliopiston Vaasan oikeustieteellisestä yksiköstä järjesti minulle kolmen kuukauden työskentelyjakson tiedekunnassa ja useaan otteeseen oman työhuoneen. Ett stort tack, Marcus, och hela gänget (speciellt Marja-Riitta Hakala, Petra Sund-Norrgård, Hannele Tolonen, Annina Wahlbeck och Teemu Matikainen) för att ni gjorde min tid på Ekgården så trevlig och givande. Toivottavasti yhteistyömme jatkuu vähintään opetuksen merkeissä. Tohtorikoulutettavat Anna-Stiina Tarkka ja Veronica Lankinen, ensin mainittu Helsingissä ja jälkimmäinen Vaasassa, ovat toimineet vertaistukena hallinto-oikeudellisen tutkimuksen polulla.

Tack vare universitetslektor Annika Nilsson fick jag delta i högre seminarium i offentlig rätt vid Uppsala universitet hösten 2018. Jag vill speciellt nämna de intressanta diskussionerna med professor Jan Darpo och doktorand (senare universitetsadjunkt) Agnes Hellner. Annika och rådmannen Åsa Marklund Andersson ordnade även ett besök i mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt.

Olen joutunut tutkimusta tehdessäni vaivaamaan kysymyksilläni useita tahoja, kuten lainvalmistelijoita, tutkijoita, tiedekunnan väkeä, tiedekirjasto Tritonian henkilökuntaa ja tuomioistuinlaitoksen työntekijöitä. Kiitos teille kaikille! Erityisesti haluan tuoda esille esimieheni ja työtoverini ensin Helsingin ja sitten Vaasan hallinto-oikeudessa. Heidän keskusteleva työskentelytapansa on mahdollistanut jatkuvan oppimisprosessin. Joitakin on aivan välttämätöntä mainita nimeltä. Ylituomari Jaakko Kellosalo on suhtautunut myönteisesti tutkimushankkeeseeni ja virkavapauksiini, joita ilman työ ei olisi valmistunut. Hallinto-oikeustuomari, hallintotieteiden tohtori Sinikka Kangasmaa on antanut kannustavaa palautetta käsikirjoitusvaiheessa ja hallinto-oikeustuomari Arto Hietaniemi on osallistunut kokoonpanokysymyksiä koskeneisiin poh-

diskeluihimme. Hallinto-oikeustuomarit Riikka Mäki, Reeta-Kaisa Eriksson ja Linda Strömman ovat olleet jo vuosien ajan tärkeitä keskustelukumppaneitani ja kollegoja sanan parhaassa merkityksessä.

Haluan myös kiittää minulle apurahoja myöntäneitä tahoja. Pohjoismaiden hallinnollisen liiton Suomen osasto ry:n (NAF) matka-apurahan ansiosta pääsin käymään Ruotsissa kahden viikon opintomatalla. Olga ja Kaarle Oskari Laitisen säätiön apuraha mahdollisti puolen vuoden tiiviin kirjoitusjakson. Suomalaisista Lakimiesyhdistystä kiitän väitöskirjan julkaisemisesta.

Vanhempani Kaija Suvilehto-Nieminen ja Markku Nieminen ovat tukeneet minua kaikissa hankkeissani niin itsestään selvästi, että olen ymmärtänyt sen harvinaislaatuisuuden vasta aivan viime vuosina. Olen myös saanut pohtia juridiikan kiemuroita tuomarinuralta jo eläköityneen äitini kanssa. Nooraa kiitän elämäni monin tavoin rikastuttaneesta sisaruudesta. Muita sukulaisia ja ystäviä kiitän yhteisesti heidän kannustuksestaan ja tutkimustani kohtaan osoittamastaan kiinnostuksesta. Se on ollut tärkeää.

Puolisoani Jan Finneä kiitän aidosta kumppanuudesta, jota ilman en olisi väitöskirjahankkeeseen uskaltanut edes ryhtyä. Häneltä on peräisin ajatus siitä, että vaativakin projekti valmistuu nurkka kerrallaan. Ingridiä ja Simonia kiitän ilosta ja valosta – tämä kirja on teille.

Vaasan Tammipihassa, 31.1.2020

*Hanna Nieminen-Finne*

# Sisällys

|                                                                                                  |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Esipuhe.....                                                                                     | V         |
| <b>I JOHDANTO .....</b>                                                                          | <b>1</b>  |
| 1 Lähtökohtia .....                                                                              | 3         |
| 2 Tutkimustehtävät ja rajaukset .....                                                            | 9         |
| 3 Tutkimusmenetelmä.....                                                                         | 17        |
| 4 Lähteet ja aiempi tutkimus.....                                                                | 25        |
| 5 Rakenne ja terminologia .....                                                                  | 27        |
| <b>II ASiantuntija PROSESSISSA: KANSALLINEN KONTEKSTI....</b>                                    | <b>29</b> |
| 1 Moderni ympäristöoikeus ja ympäristöprosessi .....                                             | 31        |
| 1.1 Uudenlaisen ympäristöoikeuden muotoutuminen .....                                            | 31        |
| 1.2 Modernin ympäristöprosessin rakenne ja jännitteet .....                                      | 34        |
| 1.3 Ympäristöprosessin funktiot.....                                                             | 36        |
| 1.4 Asiantuntijatuomarit vesiylöioikeudesta hallinto-oikeuteen .....                             | 39        |
| 2 Asiantuntijuudesta ja asiantuntemuksen tarpeesta.....                                          | 45        |
| 3 Asiantuntijan lausunnon antaminen eri prosessilajeissa .....                                   | 49        |
| 4 Asiantuntija jäsenenä hallintotuomioistuimessa.....                                            | 57        |
| 4.1 Kehityskaari lääninoikeuslaista tuomioistuinlakiin.....                                      | 57        |
| 4.2 Kriittisyydestä säilyttämiseen: lainsäätäjän linja?.....                                     | 62        |
| 4.3 Asema, nimittäminen ja kelpoisuus.....                                                       | 63        |
| 4.3.1 Sääntely tuomioistuinlaissa.....                                                           | 63        |
| 4.3.2 Substanssiasiantuntijaksi tuomioistuimen kokoonpanoon:<br>ongelmia ja haasteita .....      | 65        |
| 4.4 Asiantuntijoiden asiaryhmien keskeiset piirteet .....                                        | 67        |
| 4.4.1 Lastensuojeluasiat .....                                                                   | 67        |
| 4.4.2 Mielenterveysasiat.....                                                                    | 69        |
| 4.4.3 Muut asiaryhmät .....                                                                      | 71        |
| 5 Kokemussäännöistä ja asiantuntemuksesta yleensä.....                                           | 75        |
| 6 Yhteenveto: jäsenenä vai ei?.....                                                              | 79        |
| <b>III ASiantuntijatuomariJÄRJESTELMÄN<br/>PERUSTUSLAILLiset JA KANSAINVÄLiset PUITTEET.....</b> | <b>83</b> |
| 1 Ympäristöperusoikeus ja asiantuntijatuomari.....                                               | 85        |
| 1.1 Yleistä.....                                                                                 | 85        |
| 1.2 Ympäristöperusoikeuden sisältö ja merkitys.....                                              | 86        |

|         |                                                                                                    |     |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.3     | Ympäristöperusoikeus oikeuskäytännössä .....                                                       | 89  |
| 1.4     | Johtopäätökset .....                                                                               | 93  |
| 2       | Aineellisen oikeuden ja prosessin kansainväliset ulottuvuudet .....                                | 97  |
| 2.1     | Yleistä.....                                                                                       | 97  |
| 2.2     | Ympäristöoikeuden kansainvälisyys .....                                                            | 98  |
| 2.3     | Ympäristön asema eurooppaoikeudessa.....                                                           | 100 |
| 2.3.1   | Euroopan ihmisoikeussopimus ja ympäristö.....                                                      | 100 |
| 2.3.2   | EU-oikeus ja ympäristö.....                                                                        | 106 |
| 2.4     | Puolueettomuuden ja riippumattomuuden<br>eurooppaoikeudelliset aspektit .....                      | 110 |
| 2.4.1   | Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa<br>luotu pohja.....                                    | 110 |
| 2.4.1.1 | Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan<br>soveltuminen ympäristöprosessiin .....                         | 110 |
| 2.4.1.2 | Asiantuntijan puolueettomuus ja<br>riippumattomuus 6 artiklan valossa .....                        | 114 |
| 2.4.2   | EU-oikeus: julkisasiamiehen kannanotto .....                                                       | 119 |
| 2.5     | Kontradiktorisen periaatteen asettamat haasteet .....                                              | 121 |
| 2.5.1   | Kontradiktorisen periaatteen sisältö Euroopan<br>ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ..... | 121 |
| 2.5.2   | Ajatuksia asiantuntijatuomarista<br>oikeuskäytännön valossa .....                                  | 125 |
| 2.6     | Access to justice ympäristöprosessuaalisessa kontekstissa.....                                     | 127 |
| 2.6.1   | Access to justice ja access to a court:<br>keskustelua eri kehillä .....                           | 127 |
| 2.6.2   | Access to justice ja globaali keskustelu<br>ympäristötuomioistuinmista.....                        | 131 |
| 2.6.3   | Århusin yleissopimuksen puitteet: pääsy<br>tuomioistuimeen ja sen toiminta .....                   | 134 |
| 2.6.4   | Euroopan ihmisoikeustuomioistuin: tuomioistuimeen<br>pääsy ja oikeuden saatavuus.....              | 137 |
| 2.6.5   | EU-oikeuden kansalliselle ympäristöprosessille<br>asettamat vaatimukset .....                      | 142 |
| 2.6.5.1 | Yleistä .....                                                                                      | 142 |
| 2.6.5.2 | Kansallisen prosessiautonomian rajat .....                                                         | 143 |
| 2.6.5.3 | Tutkimisvalta, asiantuntemus ja<br>oikeuden saatavuus .....                                        | 146 |
| 2.6.5.4 | Århusin yleissopimus ja<br>komission tiedonanto .....                                              | 152 |
| 2.6.6   | Kokoavia näkökohtia access to justice -vaatimuksesta .....                                         | 154 |
| 2.7     | Asiantuntemuksen takaaminen eräissä EU-maissa .....                                                | 157 |

|       |                                                                                                                             |     |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.7.1 | Esimerkkimaa Ruotsi sekä silmäys Alankomaihin,<br>Tanskaan, Saksaan ja Italiaan.....                                        | 157 |
| 2.7.2 | Erialaisten mallien punnintaa.....                                                                                          | 161 |
| 3     | Synteesiä perustuslaillisista ja kansainvälisistä reunaehdoista .....                                                       | 165 |
| IV    | <p>AINEELLISOIKEUDELLINEN JA YMPÄRISTÖ-<br/>PROSESSUAALINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ SEKÄ<br/>KÄYTÄNNÖN RATKAISUTOIMINTA .....</p> | 169 |
| 1     | Ympäristöoikeudellisen substanssilainsäädännön erityislaatu .....                                                           | 171 |
| 1.1   | Yleistä.....                                                                                                                | 171 |
| 1.2   | Joustavat normit ympäristöoikeudessa .....                                                                                  | 172 |
| 1.3   | Eri tieteenalojen kohtaaminen ympäristöoikeudessa.....                                                                      | 176 |
| 1.4   | Tekniikka ja luonnontieteet oikeuskäytännössä: esimerkkejä.....                                                             | 178 |
| 1.5   | Yhteenvedo.....                                                                                                             | 180 |
| 2     | Asiantuntijatuomari ja ympäristöprosessin<br>konkreettiset erityispiirteet .....                                            | 181 |
| 2.1   | Ympäristöprosessin paradoksit.....                                                                                          | 181 |
| 2.2   | Asiantuntijatuomari asianosaissuhteiden verkossa.....                                                                       | 182 |
| 2.2.1 | Yleistä .....                                                                                                               | 182 |
| 2.2.2 | Kaksiasianosaaisuutta vai ei?.....                                                                                          | 184 |
| 2.3   | Aineellisen totuuden rajat ja rajapinnat ympäristöprosessissa .....                                                         | 187 |
| 2.4   | Virallisperiaate ympäristöprosessissa.....                                                                                  | 192 |
| 2.5   | Ympäristöprosessin ja siviiliproessin<br>dialogin mahdollisuudet .....                                                      | 196 |
| 2.5.1 | Aluksi .....                                                                                                                | 196 |
| 2.5.2 | Taakoista ja reformatorisuudesta.....                                                                                       | 197 |
| 2.5.3 | Todistelusta ja kokemussäännöistä.....                                                                                      | 201 |
| 2.6   | Kokoavia näkökohtia .....                                                                                                   | 204 |
| 3     | Asiantuntijatuomarin rooli ja tehtävät .....                                                                                | 207 |
| 3.1   | Aluksi .....                                                                                                                | 207 |
| 3.2   | Valituksenalaisen päätöksen muuttaminen .....                                                                               | 209 |
| 3.2.1 | Lupapäätöksen muuttaminen .....                                                                                             | 209 |
| 3.2.2 | Hallintopakko- ja valvontapäätöksen muuttaminen .....                                                                       | 213 |
| 3.2.3 | Kootusti valituksenalaisten päätösten<br>muuttamistilanteista ja näkemyksiä<br>reformatorisuudesta.....                     | 214 |
| 3.3   | Samaa mieltä vai eri mieltä?.....                                                                                           | 218 |
| 3.4   | Asiantuntijatuomari esittelijänä.....                                                                                       | 222 |
| 4     | Toiminta kollegiossa sekä kollektiivinen asiantuntijuus.....                                                                | 227 |
| 5     | Yhteenvedo .....                                                                                                            | 231 |

|     |                                                                            |     |
|-----|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| V   | LOPUKSI .....                                                              | 235 |
| 1   | Keskeiset tutkimustulokset .....                                           | 237 |
| 1.1 | Lähtökohtia.....                                                           | 237 |
| 1.2 | Asiantuntijatuomarin tehtävät.....                                         | 238 |
| 1.3 | Asiantuntijatuomarijärjestelmän taustasyyt:<br>punnintaa pro & contra..... | 241 |
| 1.4 | Johtopäätökset .....                                                       | 245 |
| 2   | Katse tulevaan .....                                                       | 247 |
| 2.1 | Asiaryhmäkysymykset .....                                                  | 247 |
| 2.2 | Muiden kehittämiskohteiden arviointia.....                                 | 248 |
|     | ABSTRACT .....                                                             | 251 |
|     | LÄHTEET.....                                                               | 253 |
|     | OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO.....                                                 | 277 |
|     | LYHENTEET.....                                                             | 283 |
|     | ASIAHAKEMISTO.....                                                         | 285 |

# I JOHDANTO



# 1 Lähtökohtia

Hallintoprosessi on käynyt viime vuosikymmenten aikana läpi merkittävän murrosvaiheen itsenäisten hallintotuomioistuinten perustamisen ja niiden profiloitumisen sekä prosessilainsäädännön kehittymisen myötä.<sup>1</sup> Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmis-oikeussopimuksen) ja Suomen perustuslain oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset ovat vaikuttaneet hallintoprosessiin. Lisäksi monilla hallintoprosessissa käsiteltävillä asioilla on EU-oikeudellisia liityntöjä, mikä asettaa vaatimuksia muutoksenhakumenettelylle. Hallintolainkäyttö on viime vuosina nostanut profiliaan omana prosessilajinaan, jossa on eri alalajeja.<sup>2</sup> Toisaalta se on lähentynyt siviili- ja rikosprosessia perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten vuoksi. Samoin eri prosessilajeja yhdistää aineellisen oikeuden toteuttamisen tavoite.

Hallintoprosessia tarkasteltaessa voidaan todeta, että toimiva hallintoprosessi riippumattomassa tuomioistuimessa ja aito muutoksenhakumahdollisuus hallinnossa tehtyihin päätöksiin ovat oikeusvaltion perusedellytyksiä. Muutoksenhakuvaiheen hallintoprosessissa on nähtävissä piirteitä viranomaisten hallintomenettelystä ja perinteisestä yleisten tuomioistuinten oikeudenkäyntimenettelystä.<sup>3</sup> Hallintoviranomaisen ja hallintotuomioistuimen välillä kulkee kuitenkin selvä rajalinja roolien ja tehtävien erilaisuuden vuoksi.<sup>4</sup>

Hallintotuomioistuinten ratkaisutoiminta käsittää useita erilaisia asiaryhmiä. Hallintotuomioistuinten yksittäiset päätökset voivat olla yhteiskunnallisesti tai kansantaloudellisesti merkittäviä.<sup>5</sup> Hallintotuomioistuinten päätöksillä on usein viranomaisten käytäntöä laajemminkin ohjaavaa vaikutusta. Samalla hallintoprosessissa tehtävillä päätöksillä on suurta merkitystä erilaisissa inhimillisesti haastavissa tilanteissa, kuten turvapaikka- tai huostaanottoasioissa. Tällöin asioiden käsittelyyn liittyy korostunut oikeussuojan tarve ja yksilön näkökulman lisäksi merkittäviä yhteiskunnallisia ulottuvuuksia.

<sup>1</sup> Hallintoprosessi on kehittynyt pitkän ajan kuluessa ja sen historia liittyy tuomioistuinten kehitykseen, ks. Hallberg 1978, s. 45–63; Hallberg 1986, s. 8–13; Halila 2000, s. 1–5; Mäenpää 2006, s. 143; ja Mäenpää 2007, s. 45–46. Ks. myös Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 68.

<sup>2</sup> Halila 2016, s. 292, ja Mäenpää 2019, s. 19.

<sup>3</sup> Ks. historiasta esim. Halila 2000, s. 16–20. Ks. hallintoprosessista osana yleishallinto-oikeutta Koivisto 2015, s. 969.

<sup>4</sup> Vihervuori 2004, s. 499–500; Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 931; sekä Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1117 ja 1121–1122.

<sup>5</sup> LaVL 7/2005 vp, s. 2, ja Mäenpää 2019, s. 12.

Yhteiskunnallista merkittävyyttä on myös *ympäristöasioilla*. Hallintoprosessissa käsiteltävien ympäristöasioiden substanssilainsäädännön ja politiikan välillä on selvä kytkös. Aineellisen ympäristölainsäädännön tarkoitus liittyy usein erilaisiin ympäristöpoliittisiin päämääriin, kuten päästöjen vähentämiseen.<sup>6</sup> Substanssilainsäädännön taustalla onkin ympäristöön liittyvien arvojen korostaminen.<sup>7</sup> Tärkeä näkökohta liittyy tieteen ja arvojen yhdistämiseen.<sup>8</sup> Kyse on siitä, miten tekniikkaan ja luonnontieteisiin perustuvan lainsäädännön avulla voidaan peilata esimerkiksi perustuslaista ilmeneviä arvoja.

Suurena kansainvälisenä linjana voidaan pitää kestävän kehityksen tavoittelemista, mikä heijastuu kansalliseen, aineelliseen lainsäädäntöön. Myös kansallista ympäristöasioiden muutoksenhakuprosessia on peilattava suuressa mitataavassa kestävän kehityksen päämääriin. Kestävä kehitys on eräänlaisen taustatekijän asemassa luonteva osa ympäristöprosessia. Toisaalta ympäristöoikeuden tavoitteet on tuotava oikeusvaltion kehittoon.<sup>9</sup> Ympäristön suojelemista ja kestävää kehitystä ei voida tavoitella hyvä hallinto ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti sivuuttaen. Oikeusvaltioperiaatteen ja ympäristön suojelemisen yhteen sovittamisesta seuraa erilaisia vaatimuksia hallintomenetelylle ja hallintoprosessille.

Perinteinen hallintotuomioistuimen rooli liittyy hallinnon tekemän valituksenalaisen päätöksen lainmukaisuuden tutkimiseen tilanteessa, jossa on yksi muutoksenhakija. Hallintoprosessi näyttäytyy kuitenkin erilaisena eri asiaryhmissä. Hallintoprosessin alalajeissa aineellisen lainsäädännön vaatimukset ja erityispiirteet vaikuttavat myös muutoksenhakuprosessin luonteeseen. Ympäristöasioille tyypillisiä substanssiin ja prosessiin liittyviä piirteitä ovat joustavat normit, moniasiansaissausteet, tekniikan ja luonnontieteiden keskeinen rooli sekä asiakirja-aineiston laajuus.<sup>10</sup> Ympäristöasioihin liittyy perusoikeusherkyyttä. Lisäksi jatkuvassa kehitystilassa olevan aineellisen ympäristöoikeuden kansainväliset yhteydet ovat merkittäviä niin Euroopan unioniin kuin laajemminkin. Suuri osa kotimaisesta ympäristölainsäädännöstä perustuu EU-oikeu-

<sup>6</sup> Kuusiniemi 2013, s. 319, ja Hollo 2016a, s. 9. Ks. ympäristöpolitiikan merkityksestä ilmastonmuutoskysymyksissä Selvenius-Hurme 2019, s. 70–71.

<sup>7</sup> Hollo 2016a, s. 3. Hänen mukaansa ympäristöarvot eivät kuitenkaan merkittävyydeltään vastaa esimerkiksi valtion turvallisuutta.

<sup>8</sup> Fisher 2007, s. 12 ja 246, jossa hahmotellaan teknologisten riskien säätelyä tiede–demokratia-dikotomiasta käsin ja lähestymistapoja yhdistellen.

<sup>9</sup> Nilsson 2011, s. 43–44 ja 88–91. Ks. ympäristöllisistä oikeuksista, joihin kuuluu myös menettelyllisiä oikeuksia, Kumpula 2004a, s. 11. Ks. kestävästä kehityksestä esim. Brundtland Report 1987, osa I, kohta 2, sekä Kestävä kehitys 2019, jonka mukaan siihen liittyy ekologisista, taloudellisista sekä sosiaalisista ja kulttuurisista ulottuvuuksia. Tärkeä osa kestävästä kehityksestä on ylisukupolvisuus. Ks. tarkemmin kestävästä kehityksestä esim. Kokko 2019, s. 1, 12, 47 ja 54. Ks. aiheesta ”the rule of science and the law” Soininen – Platjouw 2019, s. 22–25.

<sup>10</sup> Ks. joustavista normeista de Sadeleer 2002, s. 255–258, ja Kuusiniemi 2013, s. 319. Ks. moniasiansaissausteista esim. Vihervuori 1981, s. 8, 208–214, 268, 319 ja 429; Vihervuori 2012, s. 168–170; sekä Mäenpää 2019, s. 16 ja 154. Ks. muista tieteistä Kuusiniemi 2013, s. 319.

teen, jonka toteuttamiseen liittyy tehokkuusvaatimus.<sup>11</sup> Myös ympäristöasioihin liittyvällä hallintomenettelyllä ja muutoksenhakuvaiheen prosessilla on voimakkaita kansainvälisiä taustatekijöitä. Prosessi ja substanssi ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Aineellisen lainsäädännön tavoitteet vaikuttavat siihen, millaista prosessia voidaan pitää asianmukaisena.<sup>12</sup> Keskeiset hallintoprosessia koskevat vaatimukset liittyvät menettelyn oikeudenmukaisuuteen.

*Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset* koskevat myös ympäristöasioiden muutoksenhakua, ympäristöprosessia. Toisaalta muutoksenhakutuomioistuimien toimii ympäristöasioita ratkaistessaan tavalla, joka ei ahtaasti ajateltuna kuulu hallintotuomioistuimen rooliin. Tämä liittyy etenkin tuomioistuimen tekemään syvälliseen, substanssiasiantuntemusta edellyttävään arviointiin ja valituksenalaisen päätöksen muuttamiseen. Ympäristöasioiden ratkaisutoiminnan myötä kysymys hallinnon ja tuomioistuimen harkintavallan eroista on noussut arvioitavaksi. Hallintotuomioistuimet eivät voi käyttää hallintoviranomaisiin verrattavaa harkintavaltaa.<sup>13</sup>

Hallintotuomioistuinta ja hallintoprosessia tarkasteltaessa huomio kiinnittyy erääseen sen erityispiirteeseen, tuomioistuimen asiantuntijajäseniin. *Asiantuntijoiden ja asiantuntemuksen merkitys* yhteiskunnassa ylipäättään on suuri.<sup>14</sup> Yhteiskunnan monimutkaistuessa erityisasiantuntemuksen tarve tuomioistuimissa on kasvanut. Erityistuomioistuinta on kuitenkin johdonmukaisesti vähennetty.<sup>15</sup> Samanaikaisesti juristituomareiden erikoistumista painotetaan yhä enemmän.<sup>16</sup> Muun kuin oikeudellisen asiantuntemuksen tarpeeseen on pyritty vastaamaan eri tavoin. Asiantuntijajäsenten sijasta yleisissä tuomioistuinta turvaututaan lausunnonantajien ja asiantuntijoiden kuulemisiin suullisesti. Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon kuuluvia sivu- tai päätoimisia asiantuntijajäseniä on puolestaan hallintoprosessin eri asiaryhmissä. Hallintotuomioistuimen on pystyttävä suhtautumaan kriittisesti sille esitettyyn aineistoon ja ymmärtämään eri tieteenalojen tutkimustuloksia.<sup>17</sup> Asiantuntijan tärkeimpiä funktioita oikeudenkäynnissä on aineellisesti oikean ratkaisun saavuttamisen edistäminen.<sup>18</sup> Tuomioistuinten sellaisia jäseniä, joilla ei ole oikeudellista kou-

<sup>11</sup> Ks. esim. Hollo 2017a, s. 5, ja Paloniitty 2017, s. 25.

<sup>12</sup> Samansuuntaisesti Ebbesson 2002a, s. 2, ja Paloniitty – Kangasmaa 2018, s. 126.

<sup>13</sup> Mäenpää 2019, s. 13.

<sup>14</sup> Eriksson 2002, s. 171, ja Pyöriä 2006, s. 62.

<sup>15</sup> Ks. asiantuntemuksen tarpeesta Rask 2011, s. 11. Ks. erityistuomioistuinta Hämäläinen 2000, s. 1288, ja KM 2003:3, s. 32. Useimmissa maissa yleisten tuomioistuinten rinnalla on erityistuomioistuinta, ks. Diesen 1996, s. 103 alkaen. Ks. erityistuomioistuinten vähentämisestä Ruotsissa mts. 146.

<sup>16</sup> Ks. erikoistuneiden tuomareiden tarpeesta esimerkiksi Hämäläinen 2000, s. 1288. Ks. tuomareiden kiihtyvistä erikoistumisesta Koulumäki – Koulumäki – Koulumäki 2019, s. 17.

<sup>17</sup> Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1122–1124.

<sup>18</sup> Asiantuntijalla viitataan tässä yhteydessä erityisesti substanssiasiantuntijaan, kuten artikkelissa Paloniitty – Kangasmaa 2018, s. 125 (erityisesti alaviite 4). Ks. myös Edelstam 1991, s. 24,

lutusta ja jotka eivät toimi lainoppineen jäsenen ominaisuudessa, voidaan pitää substanssiasiantuntemuksestaan huolimatta maallikkotuomareina.<sup>19</sup>

Ympäristöasiat, kuten muutkin hallintoasiat, ratkaistaan ensi asteena asiantuntevassa sektorihallinnossa. Muutoksenhakuvaiheessa asioita käsitellään kuitenkin juridiikan ja juristien hallitsemassa tuomioistuimessa. Taustalla on oikeusturvanäkemyksen ohella ajatus vallan kolmijaosta sekä hallinnon ja tuomioistuimen erilaisista tehtävistä.<sup>20</sup> Ajatus ohjaa keskeisesti koko hallintoprosessia ja heijastuu kaikkiin sen alalajeihin, mukaan lukien ympäristöprosessiin.

Muutoksenhaku ympäristönsuojelulain (527/2014) ja vesilain (587/2011) mukaisissa asioissa on järjestetty Suomessa keskittämällä ensimmäisen asteen muutoksenhaku yhteen alueelliseen hallinto-oikeuteen. Ratkaisu rikkoo jakolinjan yleisten hallinto-oikeuksien ja erityistuomioistuinten välillä. Vaasan hallinto-oikeus toimii vesiyläoikeuden perillisenä ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa ensimmäisenä muutoksenhakuasteena koko manner-Suomen alueella.<sup>21</sup> Hallintoprosessin asiaryhmien keskittäminen on harvinaista, muttei tavatonta.<sup>22</sup>

Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten asioiden käsittelyyn osallistuvien asiantuntijatuomareiden erikoisasema ilmenee lainsäädännöstä. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisia asioita ratkovista jäsenistä ei säädetä hallinto-oikeuslain (430/1999) 7 §:ssä, kuten sivutoimisten asiantuntijajäsenten osalta, vaan hallinto-oikeuslain päätösvaltaisuutta koskevassa 12 §:ssä, mikä omalta osaltaan korostaa järjestelyn erityisyyttä. Hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momentin (775/2019) mukaan

”[v]esilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten sekä ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisessa yhteiskäsittelyssä ratkaistavien asioiden käsittelyssä kolmijäseniseen kokoonpanoon kuuluu kaksi lainoppinutta jäsentä ja luonnontieteen tai tekniikan alaan perehtynyt jäsen sekä 7 §:ssä tarkoitettujen asioiden käsittelyssä kaksi lainoppinutta jäsentä ja asiantuntijajäsen. Jos

jonka mukaan funktio on sama huolimatta siitä, esiintyykö asiantuntija oikeudenkäynnissä jäsenenä tai muussa roolissa.

<sup>19</sup> Juristituomareiden hegemonia liittyy vallanjako-oppiin, kirjoitettuun lainsäädäntöön ja oikeustieteen kehitykseen. Ks. Diesen 1996, s. 1 ja 14, jonka mukaan keskiajalta 1700-luvulle asti tuomariksi voitiin valita henkilö, jolla oli kuninkaan luottamus ja jonka katsottiin olevan luotettava kansalainen. Ks. myös Ställvik 2009, s. 96–97, jonka mukaan tuomarikunnan ammattimaistuminen alkoi 1600-luvulla Svean hovioikeuden perustamisen myötä.

<sup>20</sup> HE 114/1998 vp, s. 4; Aer 2000, s. 281; Suviranta 2005, s. 238; ja Mäenpää 2019, s. 443. Ks. myös Määttä 2004, s. 1099 siitä, miten hallinnossa ympäristöpäätöksiä tekevät myös muut kuin juristit. Ks. vallanjaon monista merkityksistä ja perusteluista Tuori 2005, s. 1027–1034.

<sup>21</sup> Ks. myös Kuusiniemi 2013, s. 324. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten asioiden keskittämisen vuoksi Vaasan hallinto-oikeus muistuttaa osin erityistuomioistuinta ja osin alueellista hallinto-oikeutta.

<sup>22</sup> Eräitä asiaryhmiä on perinteisesti keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen, tosin esimerkiksi autoveroasioiden ja kansainvälistä suojelua koskevien asioiden osalta on sittemmin päädytty hajauttamiseen. Ks. esim. HE 29/2018 vp, s. 17.

asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu sitä edellyttää, hallinto-oikeus voi ratkaista asian myös nelijäsenisessä kokoonpanossa. Nelijäseniseen kokoonpanoon kuuluu tässä momentissa tarkoitetuissa asioissa vähintään kaksi lainoppinutta jäsentä ja 7 §:ssä tarkoitetuissa asioissa kolme lainoppinutta jäsentä. Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukainen sekä ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisessa yhteiskäsittelyssä ratkaistava asia voidaan ratkaista laajemmassakin kokoonpanossa, jos asian erityinen laatu tai laajuus sitä edellyttää. Kokoonpanoon kuuluu tällöin puheenjohtajan lisäksi tarpeellinen määrä luonnontieteen tai tekniikan alaan perehtyneitä jäseniä ja yhtä monta lainoppinutta jäsentä. Puheenjohtajana toimii aina lainoppinut jäsen.”<sup>23</sup>

Asiantuntijajäseniä tarkasteltaessa korostuu tärkeä lähtökohta. Tuomioistui-  
messsa toimiva asiantuntijajäsen – niin sivu- kuin päätoiminenkin – on ratkaisu-  
kokoonpanon täysivaltainen jäsen. Asiantuntijajäsenellä on ratkaisukokoon-  
panossa äänioikeus ja hän osallistuu asian ratkaisemiseen kaikilta osin.<sup>24</sup> Myös  
kokoonpanoon kuuluvan lainoppineen jäsenen on otettava kantaa asian kaik-  
kiin osakysymyksiin. Kyse on kollegiaalisesta yhteistyöstä, jossa kukin jäsen  
toimii osin oman ydinosaamisalueensa ulkopuolella. Enemmistön kanta voit-  
taa mahdollisissa äänestystilanteissa koulutustaustasta riippumatta. Jos lain-  
oppineet jäsenet ovat yksimielisiä, heidän kantansa voittaa äänestystilanteessa  
asiantuntijan tai asiantuntijoiden kannan.

Erityislaatuinen kokoonpano luo oman leimansa ratkaisutoimintaan. Ym-  
päristöasioiden asiantuntijatuomari toimii tuomarin virassa eikä sivutoimise-  
nä jäsenenä, joka saapuu hallinto-oikeuteen vain istuntoja varten. Ympäris-  
tönsuojelulain mukaisten asioiden asiantuntijatuomari on käytettävissä asian  
vireilletulosta lähtien toisin kuin sivutoimiset asiantuntijajäsenet. Tuomarin vi-  
rassa olevaa substanssiasiantuntijaa voidaan pitää poikkeuksellisenä ilmiönä  
jopa hallintoprosessissa.

<sup>23</sup> Pykälän 2 momentti on muutettu 1.9.2020 voimaan tulevalla lailla 775/2019 siten, että siinä viitataan vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten sekä ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisessa yhteiskäsittelyssä ratkaistavien asioiden käsittelyyn. Muutos liittyy ympäristö-  
listen lupamenettelyjen yhteensovittamiseen.

<sup>24</sup> Edelstam 1991, s. 144 (tehtävänä on ”döma i målet”); KM 2003:3, s. 388; ja Paloniitty 2017, s. 169.



## 2 Tutkimustehtävät ja rajaukset

Edellä kuvatut lähtökohdat ja etenkin asiantuntijan jäsenyysaseman erityisyys ovat vaikuttaneet tutkimustehtäviin. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan ympäristöasioiden asiantuntijatuomaria sekä hänen rooliaan ja tehtäviään ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa.<sup>25</sup> Tavoitteena on tutkia ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmää oikeudellisena instituutiona. Tutkimuksen keskeisin kysymys on se, miksi ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa ympäristönsuojeluasioiden ratkaisukokoonpanoon kuuluu tuomarin asemassa toimiva substanssiasiantuntija.

Kysymykseen pyritään vastaamaan laajasti. Tutkimuksessa ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin roolia arvioidaan osana muutoksenhakujärjestelmää ja sen legitimitettiä. Tutkimusaihe kytkeytyy siihen, mikä on tuomioistuimen rooli yhteiskunnassa. Eri näkökulmista pyritään selvittämään, onko ympäristöasioiden asiantuntijatuomari pohjimmiltaan tuomari vai substanssiasiantuntija. Tutkimuksen keskeisimpään miksi-kysymykseen kytkeytyy lukuisia alakysymyksiä ja erilaisia tutkimusteemoja, joiden käsitteleminen palvelee myös edellä esitettyyn keskeisimpään kysymykseen vastaamista. Tutkimuksessa selvitetään, millainen järjestelmä on kyseessä ja miten se toimii. Tutkimuksessa arvioidaan, ovatko asiantuntijatuomarijärjestelmän taustalla olevat syyt vakuuttavia ja pystyykö järjestelmä vastaamaan sille asetettuihin tavoitteisiin. Samalla tarkastellaan, miten tuomarin roolissa toimiva substanssiasiantuntija soveltuu tuomioistuimeen ja muutoksenhakuvaiheen prosessiin sekä etsiiään asiantuntijatuomarijärjestelmää puoltavia ja sitä vastaan olevia aspekteja.

Tutkimuksessa haetaan vastausta siihen, miten asiantuntijatuomarin sisältävä kokoonpano toimii tai miten sen tulisi toimia. Samalla avautuu näkökulmia ympäristöprosessiin ja sen peruselementteihin. Ympäristöasioissa pyritään korostuneesti aineelliseen oikeusturvaan. Muutoksenhakumenettelyn merkitys korostuu hallinnon sisäisen oikaisumenettelyn puuttuessa. Ympäristöprosessissa on sovittava yhteen monitieteisen substanssilainsäädännön ja EU-oikeuden asettamat vaatimukset sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementit. Haasteita järjestelmälle asettavat muun ohella yhteiskunnalliset muutokset, kestävä kehitys ja eurooppaoikeus.

<sup>25</sup> Hallintoprosessissa käsiteltävät ympäristönsuojelulain mukaiset asiat ovat moninaisia. Perusjaottelu kulkee lupa-asioiden sekä valvonta- ja hallintopakkoasioiden välillä. Lisäksi näiden ryhmien sisällekin kuuluvissa asioissa on huomattavia eroja substanssikysymysten ja laajuuden osalta. Ks. tuomarin roolista Koulu – Koulu – Koulu 2019, s. 18–19.

On luonnollista, että aineellinen ympäristöoikeus ja ympäristöprosessi erityispiirteineen heijastuvat asiantuntijan työhön ja rooliin.<sup>26</sup> Substanssiasiantuntijan mukanaolo ratkaisukokoonpanossa vaikuttaa laaja-alaisesti siihen, miten koko prosessi hahmottuu. Yleensä oikeuskirjallisuudessakaan ei ole tehty eroa verrattuna siihen, kuuluuko ratkaisukokoonpanoon asiantuntijajäsen vai ei. Tämä saattaa johtua asiantuntijan jäsenyysaseman oletetusta marginaalisuudesta. Silti hallintoprosessin asiaryhmät, joissa asiantuntijajäsen kuuluu kokoonpanoon, ovat merkittäviä paitsi lukumäärältään myös yhteiskunnallisesti. Asiantuntijajäsenen vaikutus prosessiin ansaitsee huomiota. Asiantuntijatuomarijärjestelmä on juristien hegemoniaan perustuvassa tuomioistuinaimailmassa siinä määrin erikoinen ilmiö, ettei prosessia voida tarkastella samoista lähtökohdista kuin tilanteessa, jossa ratkaisukokoonpanoon kuuluu vain lainoppineita jäseniä.

Edellä lausutusta huolimatta tutkimuksessa ei pyritä ylikorostamaan ympäristöprosessin erityispiirteitä, vaan kuvaamaan jo olemassa olevaa erityisyyttä. Työn luonne on yhtäältä prosessuaalinen, toisaalta tuomioistuintoimijaa eli ympäristöasioiden asiantuntijatuomaria koskeva. Jännitteitä syntyy erityisesti perinteisen oikeusturva-ajattelun ja ympäristöoikeutta korostavien näkemysten välillä. Tutkimusaiheen myötä nousee esille kysymys siitä, onko oikeusturvala ympäristöasioissa erityisiä painotuksia. Eri lähtökohdista käsin ja erilaisin tulkinnallisoin keinoin hahmotetaan tapoja tarkastella asiantuntijatuomarijärjestelmää. Kyseessä ei ole perinteinen oikeusturvutkimus tai hallintoprosessuaalinen tutkimus. Vaikka kestävän kehityksen teemat on otettu tutkimuksessa huomioon, kyse ei ole varsinaisesta sustainability-tutkimuksesta.<sup>27</sup>

Laajasta näkökulmasta tarkasteltuna asiantuntijatuomarijärjestelmällä on syynsä, seurauksensa ja vaikutuksensa. Tutkimuksen aihe näyttäytyy monitahoisena ja -tasoisena. Ympäristöasioiden asiantuntijatuomari on samaan aikaan kansainvälinen, kansallinen, prosessuaalinen ja aineellisoikeudellinen toimija. Aiheen monipuolinen tutkiminen vaatii liikkumista eri oikeudenaloilla ja myös osin oikeustieteellisen kirjallisuuden ulkopuolella.<sup>28</sup>

Tutkimus liittyy eri oikeudenaloihin. On huomattava, että oikeudenaloihin vaikuttavat yhteiskunnallinen kehitys sekä yhteiskunnalliset arvostukset

<sup>26</sup> Ks. esim. Määttä 1999, s. 414–415, jonka mukaan ympäristönsuojelua ei voida perustaa pelkästään menettelyllisille säännöille.

<sup>27</sup> Ks. esimerkkinä sustainability-tutkimuksellisesta otteesta oikeustieteellisessä kehityksessä Soinen 2018, s. 250 alkaen, jossa hän analysoi rule of law'n ja kestävän kehityksen tavoitteiden välistä suhdetta.

<sup>28</sup> Ympäristöoikeudelle on ollut tyypillistä dialogi muiden oikeuden- ja tieteenalojen kanssa, ks. Määttä 2000, s. 334. Ks. oikeustieteen eri osa-alueista esim. Siltala 2003, s. 126–127 ja lainopin suhteesta muihin tieteenaloihin mts. 159–188. Ks. oikeuden sisäisestä ja ulkoisesta näkökulmasta sekä muista tieteenaloista ja oikeusdogmatiikan haastamisesta Ervasti – Meincke 2002, s. 1–2. Ks. lainopin autonomisuudesta Pihlajamäki 2002, s. 35. Myös Lämsineva mainitsee väitöskirjassaan oikeudenalarajojen ylittämisen, ks. Lämsineva 2002, s. 18–19.

ja niiden muutokset. Hallintoprosessi lukeutuu oikeudenalajaottelussa hallinto-oikeuteen, kun taas materiaalin ympäristöoikeus on oma oikeudenalansa. Substanssilainsäädäntö ja prosessuaalinen sääntely kuuluvat siis ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden osalta eri oikeudenaloihin.<sup>29</sup> Moderni ympäristöoikeus on yksinkertaistaen ilmaistuna syntynyt vastauksena globaaleihin ongelmiin. Juridiikan lisäksi tekniikka ja luonnontieteet ovat keskeisessä roolissa. Hallinto-oikeuden ydinkysymyksiin kuuluu puolestaan yksityisen ja julkisen vallan välinen suhde sekä yksityisen edun suojaaminen.<sup>30</sup> Hallinto-oikeuden alaan kuuluva hallintoprosessioikeus koskee muutoksenhakua viranomaisen tekemään päätökseen, kun taas siviiliprosessioikeus on pelkistettynä kahden osapuolen välisen oikeusriidan ratkaisua.<sup>31</sup> Niin ikään hallinto-oikeuden alaan kuuluva hallintomenettely koskee menettelyä viranomaisessa. Näistä oikeudenaloista kumpuavat näkökohdat ovat läsnä tutkimuksessa. Ympäristöoikeus erityispiirteineen kohtaa hallinto-oikeuden sekä ympäristöprosessin yleistä prosessioikeudellista näkökulmaa unohtamatta.<sup>32</sup>

Tutkimuksessa tuodaan esille syitä sille, miksi asiantuntemuksen tarpeeseen vastataan eri prosessilajeissa ja hallintoprosessin eri asiaryhmissä erilaisin keinoin. Tutkimuksessa käsitellään lukuisia sivutoimisten asiantuntijajäsenen asiaryhmiä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tässä tarkastelussa on kuitenkin muistettava myös tuomioistuinlaitoksen rakenne sekä korkeimman hallinto-oikeuden hallinto-oikeudesta poikkeava rooli ja tehtävät, mikä heijastuu sen sivutoimisiin asiantuntijajäseniin. Prosessioikeuden alaan kuuluvassa oikeuskirjallisuudessa asiantuntijan jäsenyysasemaan on perinteisesti suhtauduttu torjuvasti.<sup>33</sup> Vaikka eri oikeudenalojen kohtaamisista aiheutuukin yhteentörmäyksiä, voi dialogista avautua uudenlaisia näkökulmia. Oikeuden sisäiset konfliktit tiedostaen pyritään hahmottamaan, onko koheesiota kuitenkin havaittavissa.<sup>34</sup> Tutkimuksessa tarkastellaan muun ohella sitä, selittävätkö aineellisen ympäristöoikeuden ja kansainvälisten vaikutteiden seurauk-

<sup>29</sup> Toki vastaavanlainen tilanne on myös aineellisessa vero-oikeudessa ja veroprosessissa tai toisaalta sopimusoikeudessa ja siviiliprosessissa.

<sup>30</sup> Koivisto 2011, s. 119, ja Koivisto 2015, s. 971.

<sup>31</sup> Ks. eri prosessilajien funktioista esim. Lindblom 2004, s. 245 alkaen.

<sup>32</sup> Ks. ympäristöprosessista ympäristöoikeuden, hallinto-oikeuden ja hallintoprosessioikeuden leikkauskohdassa Suvantola 2003, s. 4.

<sup>33</sup> Ks. puutteellisesta keskusteluyhteydestä Siitari-Vanne 2005, s. 171, ja eri prosessilajien välisestä vuorovaikutuksesta Halila 2016, s. 296. Ks. tilanteesta Ruotsissa Lindblom 2002, s. 742–743. Ks. myös Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1107, joiden mukaan eri prosessilajien lähentäminen ei ole itsetarkoitus, vaikka erojakaan ei tule korostaa.

<sup>34</sup> Tuori 2000a, s. 179. Tuorin mukaan oikeuskulttuurin tasolla pyritään palauttamaan oikeusjärjestyksen konsistenssi ja koherenssi lainsäätäjän toimien jälkeen. Ks. lisäksi Tuori 2007, s. 120 ja 125–126, jonka mukaan oikeusjärjestyksen totaalisen koherenssin sijaan tavoitteena on paikallinen ja periaatepohjainen koherenssi. Tuorin mukaan koherenssi on näkökulmaan sidottua, ks. mts. 131. Ks. myös Karhu 2003, s. 806, joka asettaa vastakkain systeemin koherenssin ja oikeuslähteiden polysentrian.

sena muotoutuneen modernin ympäristöprosessin erityispiirteet asiantuntijan tarpeen.

Aihetta lähestytään myös perustuslaillisista ja kansainvälisistä lähtökohdista. Ympäristöperusoikeudella on keskeinen merkitys aineellisen ympäristöoikeuden taustalla. Perusoikeudet kytkeytyvät asiantuntijatuomarin funktioihin, kuten *oikeusturvan ja rule of law*'n toteutumiseen.<sup>35</sup> Tutkimusaiheen kansainväliset liittynät ovat vahvoja. Sen vuoksi tutkimusaihetta tarkastellaan EU-oikeuden, Euroopan ihmisoikeussopimuksen, tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta tehdyn yleissopimuksen (Århusin yleissopimuksen), ympäristötuomioistuimia koskevan access to justice -keskustelun ja eri maiden järjestelmien valossa. Access to justice -keskustelua tuodaan esille myöhemmin selostettavassa kolmikehäisessä ajattelussa. Tutkimuksessa tarkastellaan siten kotimaista ympäristöprosessia moniulotteisen kansainvälisen kaleidoskoopin kautta. Kärjistäen ilmaistuna Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIS) ja ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä etusijalla on lähtökohtaisesti, toisin kuin EU-oikeudessa, prosessi.<sup>36</sup> Euroopan ihmisoikeussopimuksesta nousevat esille oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ohella ympäristöön liittyvät vaatimukset, vaikka ihmisoikeussopimuksen soveltuminen ympäristöasioihin ja hallintoprosessiin ei ole aivan yksiselitteistä.<sup>37</sup> EU-oikeus puolestaan vaikuttaa merkittävästi aineelliseen ympäristöoikeuteen ja tuo mukanaan tehokkuuden vaatimuksen. Oikeuden saatavuus edellyttää Århusin sopimuksen huomioon ottamista.<sup>38</sup>

EU-oikeudesta ja Århusin sopimuksesta nousee kysymys siitä, millainen kansallisen tuomioistuimen tutkimisvallan (scope of review) tulee ympäristöasioissa olla ja tuleeko sen ulottua viranomaisen menettelyn tarkastelun lisäksi substanssikysymyksiin ja tieteellisen selvityksen arviointiin (questions of fact and law).<sup>39</sup> Kysymykseen etsitään vastausta erityisesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Kansallisen tuomioistuimen tutkimisvaltaan on otettu kantaa myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Tutkimuk-

<sup>35</sup> Ks. rule of law -käsitteen teoreettisen määrittelyn vaikeudesta Tuori 2007, s. 224 alkaen ja käytännöllisestä analyysistä Hallberg 2017, s. 27–33. Ks. rule of law -käsitteen antropologisesta määrittelystä Abelin 2019, s. 30–31.

<sup>36</sup> Ks. julkishallinnon roolista EU-oikeuden toteuttajana Mäenpää 2011a, s. 3–4 ja jäsenvaltioiden prosessuaalisesta autonomiasta mts. 422. Ks. sen vaikutuksesta kansalliseen hallinto-oikeuteen Eliantonio 2009, s. 3–5.

<sup>37</sup> Silti ihmisoikeudet ja kansainvälinen ympäristöoikeus ilmentävät ihmiskunnan keskeisiä arvoja ja tavoitteita, ks. esim. Kumpula 2004a, s. 41, ja Heinämäki 2014, s. 554. Ihmisoikeudet ovat vaikuttaneet valitusoikeuteen ympäristöasioissa, ks. esim. Ebbesson 2002a, s. 6.

<sup>38</sup> Nilsson 2011, s. 39 (erityisesti alaviite 57).

<sup>39</sup> Ks. tutkimisvallasta ja terminologiasta yleisellä tasolla Mäenpää 2019, s. 434–435. Århusin sopimukseen ovat liittyneet EU ja useimmat sen jäsenvaltiot, ks. Nilsson 2011, s. 39, ja Jans 2013, s. 146–149. Ks. Århusin Compliance Committee Hey 2015, s. 356, ja Karageorgou 2017, s. 249–251.

nessa nousevat siten esille ympäristöprosessin eurooppaoikeudelliset rajapinnat. Eurooppaoikeudellisen tarkastelun avulla pyritään selvittämään, täyttääkö suomalainen asiantuntijatuomarijärjestelmä Euroopan ihmisoikeussopimuksen, EU-oikeuden ja Århusin yleissopimuksen vaatimukset. Tarkastelussa painottuvat erityisesti prosessuaaliset eli puolueettomuutta ja riippumattomuutta, kontradiktorista periaatetta sekä tuomioistuimen tutkimisvaltaa koskevat vaatimukset. Samalla pohditaan, löytyykö edellä mainituista instrumenteista suomalaisia asiantuntijatuomarijärjestelmää puoltavia vai sitä vastaan puhuvia argumentteja.

Tutkimuksessa tarkastellaan lisäksi tilannetta muissa maissa. Tarkastelun kohteena on erityisesti Suomen järjestelmää muistuttava Ruotsi. Lyhyemmin tuodaan esille asiantuntemuksen järjestäminen Alankomaissa, Tanskassa, Saksassa ja Italiassa. Tarkasteltavat maat on valittu siten, että osa tarkasteltavista maista eroaa merkittävästi suomalaisesta järjestelmästä, osa taas on sitä lähellä. Tutkimuksessa ei tehdä laajaa ja systemaattista oikeusvertailevaa tutkimusta.<sup>40</sup> Muutoksenhaku on monilta osin järjestetty Suomessa toisin kuin muissa maissa, mikä vaikeuttaa vertailun tekemistä. Laajan oikeusvertailun tekeminen ei ole oleellista tutkimuksen painopisteet huomioon ottaen. Muiden maiden tarkastelun osalta kyse on erilaisten mahdollisuuksien hahmottamisesta ja eri maiden tilanteiden kuvaamisesta.

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että ympäristöasioiden asiantuntijatuomaria tarkastellaan tässä tutkimuksessa *mikro- ja makronäkökulmasta*.<sup>41</sup> Mikronäkökulmassa tarkastellaan sitä, miten ympäristönsuojelulain mukaisien asioiden asiantuntijatuomari vaikuttaa yksittäisten asioiden ratkaisutoimintaan.<sup>42</sup> Makronäkökulma liittyy tutkimusaiheen laajoihin ulottuvuuksiin. Asiantuntijatuomarijärjestelmän edut ja jännitteet tuodaan tutkimuksessa esille. Asiantuntijatuomarien käyttäminen tuo tuomioistuintoimintaan vieraita elementtejä. Asiantuntijoiden ja tuomioistuimen yhteistoiminnassa on kyse erilaisten tieteenalojen edustajien kohtaamisesta. Kieleen perustuva tulkintatiede juridiikka kohtaa ”kovia” tieteenaloja, joilla on oikeustieteestä poikkeavat tavoitteet, metodit, ilmaisutavat ja funktiot. Oikeudellisiin kysymyksiin pyritään antamaan vastauksia muiden tieteenalojen avulla.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Ks. oikeusvertailevasta otteesta verrattuna perusteelliseen oikeusvertailuun Strömholm 1971, s. 251–252. Ks. oikeusvertailusta 2000-luvulla Husa 2013, s. 13 alkaen, sen tuomasta lisäarvosta mts. 43, ja oikeusvertailun perusintresseistä mts. 59–60. Ks. oikeusvertailevasta perusasetelmasta mts. 25 ja 31. Toisaalta oikeusvertailu voi olla näennäistä, ks. mts. 93.

<sup>41</sup> Käsitteisiin on saatu virikkeitä oikeuskirjallisuudesta, ks. esim. Laakso 2012, s. 448. Hänen mukaansa oikeustieteessä systematisointi on makrotasoisista verrattuna tapauskohtaiseen mikrota-son laintulkintaan.

<sup>42</sup> Ks. kokemussäännöistä Vuorenpää 2012, s. 24, jonka mukaan ne ovat ”erityisiä ammattitietoja”.

<sup>43</sup> Wahlberg 2010, s. 15. Hänen väitöskirjansa nimi *Legal Questions and Scientific Answers* on havainnollinen. Ks. humanististen tieteiden ja luonnontieteiden välisistä eroista Aarnio 2011, s. 11–12.

Tutkimus on vaatinut rajaamista. Muita kuin juristijäseniä on myös maa-oikeudessa, vakuutus-oikeudessa, markkinaoikeudessa ja työtuomioistuimessa. Lisäksi käräjäoikeudessa on mukana poliittisin perustein valittuja lautamiehiä, joita ei voida rinnastaa hallintoprosessin asiantuntijajäseniin. Järjestelmien, prosessien ja käsiteltävien asioiden eroavaisuuksien vuoksi muut kuin hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus on rajattu pois tästä tutkimuksesta.<sup>44</sup> Tutkimuksen painopiste on hallinto-oikeudessa.

Tutkimukseen sisältyvässä perustuslain tarkastelussa keskitytään asiantuntijatuomarijärjestelmän kannalta keskeiseen ympäristöperusoikeuteen. Koska tutkimuksessa joudutaan käymään läpi aineellista lainsäädäntöä, vesilain mukaiset asiat on rajattu pääosin pois tutkimuksesta niiden erityispiirteiden vuoksi. Vesilain mukaisiin asioihin liittyy esimerkiksi intressivertailua.<sup>45</sup> Pois on rajattu myös yhteiskäsittelyssä olevat ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset asiat. Edellä mainittuja asiaryhmiä käsitellään lyhyesti, jos se on perusteltua tutkimusaiheen kannalta. Tutkimuksessa keskitytään ympäristöprosessiin nimenomaan ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden näkökulmasta. Ympäristönsuojelulain mukaisista asioista tarkastellaan pääasiassa lupa-asioita sekä hallintopakko- ja valvonta-asioita niiden keskeytyksen vuoksi.<sup>46</sup>

Tutkimuksessa ei käydä läpi hallintoprosessin kaikkia asiaryhmiä asiantuntijajäsenen tarpeen selvittämiseksi. Joitakin tutkimusaiheeseen liittyvän lainsäädännön arviointia koskevia teemoja ja lainsäädäntöön liittyviä ehdotuksia tutkimus kuitenkin sisältää. Lainsäädäntöön liittyvät ehdotukset tehdään lainopillisen näkökulman puitteissa. Kyseessä ei ole varsinainen *de lege ferenda*-tutkimus.

Ympäristöasioiden muutoksenhaun keskittämisen perusteita tarkastellaan lyhyesti lopussa. Sen sijaan kysymys siitä, missä alueellisissa hallinto-oikeuk-

<sup>44</sup> Maa-oikeudessa jäsenenä on maa-oikeusinsinööri, vakuutus-oikeudessa toimii sivutoimisia lääkärjäseniä sekä muita sivutoimisia jäseniä, markkinaoikeudessa toimii markkinaoikeusinsinöörejä sekä sivutoimisia eri alojen asiantuntijajäseniä ja työtuomioistuimen kokoonpanoon kuuluu työnantaja- ja palkansaajapuolen edustajia. Ks. markkinaoikeuden asiantuntijajäsenistä ja muutenkin asiantuntemuksen tarpeeseen vastaamisesta esim. todistelun keinoin patenttiasioissa Norrgård 2017, s. 155. Ks. lautamiesten ja asiantuntijajäsenten eroista Edelstam 1991, s. 146. Lautamiesjärjestelmän kehittämisestä ja lakkauttamisesta on käyty keskustelua, ks. esim. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 53/2017, s. 11. Käräjäoikeuksissa on myös lasten huolto- ja tapaamisriitojen sovittelussa mukana asiantuntija (ns. Follo-sovittelu), ks. laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983) 3 a luku. Ks. HE 88/2018 vp, s. 24, 66 ja 83 asiantuntija-avustajan tehtävistä lapsen kuulemisessa. Kuulemisessa avustava asiantuntija ei kuulu kuitenkaan ratkaisukokoonpanoon.

<sup>45</sup> Ks. esim. vesilain mukaisesta intressivertailusta Vihervuori 2004, s. 508. Ks. vesilupasääntelyn taustalla olevista elinkeinopoliittisista, luonnonvara- ja lunastusoikeudellisista piirteistä sekä vaikeuksista lähentää ympäristö- ja vesilupaa Hollo 2016b, s. 5. Ks. myös Pärnänen 2012, s. 42.

<sup>46</sup> Ks. ympäristöluvan määrittelystä Hollo 2016b, s. 3, ja ympäristönsuojelulain mukaisista jälki-valvontakeinoista Nyholm 2015, s. 113–116. Ks. KHO:n ja hallinto-oikeuksien diaarikaavan valvonnan ja hallintopakon terminologisista epäselvyyksistä Kangasmaa 2019, s. 39.

sisä tulisi olla ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten asioiden muutoksenhakua sekä ympäristöasioiden asiantuntijatuomareita, on luonteeltaan pääosin oikeuspoliittinen. Siihen ei oteta tässä tutkimuksessa kantaa.



### 3 Tutkimusmenetelmä

Edellä kuvatut tutkimustehtävät ovat vaikuttaneet tutkimusmenetelmän valintaan. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että lainopissa kyse on kielellisten ilmaisujen tulkitsemisesta<sup>47</sup> ja merkityssisällön antamisesta oikeudellisille teksteille.<sup>48</sup> Tulkintalainoppi muistuttaa tuomioistuimen ratkaisutoimintaa.<sup>49</sup> Lainopillisessa tutkimuksessa ja oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa oikeudellisen ongelman tunnistaminen ja yleiset opit ovat keskeisessä asemassa.<sup>50</sup> Tuomioistuimen ratkaisutoimintaa ja lainopillista tutkimusta yhdistää säädösten tulkitseminen tiettyjen oikeuslähteiden ja oikeudellisten tulkintaperiaatteiden avulla.<sup>51</sup> Oikeusjärjestys eroaa esimerkiksi luonnontieteiden tutkimuskohteista, sillä näkökulma oikeusjärjestykseen on samalla ulkoinen ja sisäinen. Pohjimmiltaan lainoppi kuuluu yhteiskunnallis-humanistisiin tieteisiin. Lainopissa ei ole varsinaisesti kyse tiedosta tai totuudesta. *Aarnio* liittää lainopin sellaisiin tieteenaloihin, jotka toimivat kielen ja ymmärtämisen kanssa.<sup>52</sup> Lainopilla on hermeneuttisena tieteenalana yhteyksiä esimerkiksi teologiaan.<sup>53</sup> Perinteisen

<sup>47</sup> Aarnio 2011, s. 1, 30, 62, 104 ja 116–117. Ks. lisäksi Hirvonen 2011, s. 22, 26 ja 32–36. Ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa on perinteisesti korostettu käytäntöä palvelevaa tulkintajuridiikkaa, ks. Määttä 2000, s. 334. Ks. myös Minkkinen 2017, s. 917–918, jonka mukaan lainoppi on tutkimussuuntaus, sekä Mäntysaari 2016, s. 297–299, jonka mukaan oikeusdogmatiikka ei täytä tieteellisyysvaatimuksia.

<sup>48</sup> Hirvonen 2011, s. 36. Ks. myös Minkkinen 2017, s. 909 ja 918, siitä, miten lainopin tulee tuottaa systemaattisia kokonaisesityksiä ja tulkintasuosituksia. Ks. lainopin tavoitteista Smits 2017, s. 213–221 (description, prescription, justification), ja Hutchinson 2018, s. 13–16 (identify, analyse and synthesise the content of law).

<sup>49</sup> Tuori 2000a, s. 321. Toisin Hepola 2005, s. 512, jonka mukaan ratkaisutoiminta ei ole tiedettä. Ks. myös Aarnio 1989, s. 53 ja 57, sekä Aarnio 2011, s. 27–28 ja 43. Aarnio kiinnittää huomiota siihen, miten olennaista lainopillisessa tutkimuksessa ja ratkaisutoiminnassa on ongelman tunnistaminen. Oikeudenkäynnissä tulkitaan oikeussääntöjä sekä sovelletaan niitä yksittäistapaukseen, ks. Niemi-Kiesiläinen 2000, s. 6, ja samansuuntaisesti Aarnio 1989, s. 56.

<sup>50</sup> Aarnio 2011, s. 27–28.

<sup>51</sup> Aarnion mukaan tuomarin ja tutkijan tehtävät ovat samantapaisia, ks. Aarnio 2011, s. 44–46 ja 57–58. Ks. tuomarin ja tutkijan tehtävistä Smits 2017, s. 223, ja Hutchinson 2018, s. 17. Lainoppia harjoitettaessa ei kuitenkaan ratkota yksittäisiä tapauksia, ks. Tuori 2000a, s. 321. Ks. myös Aarnio 2002, s. 525–526, oikeuden ja oikeustieteen rajoista suhteessa parlamentaariseen vallankäyttöön.

<sup>52</sup> Aarnio 1989, s. 54–56, sekä Aarnio 2011, s. 2, 11–13, 30 ja 39. Ks. oikeustieteen humanistisesta ytimestä Nuotio 2002, s. 41. Husa puolestaan luokittelee humanistiset ja yhteiskuntatieteet ihmistieteiksi, joiden retoriikka on samansuuntaista, sekä erottelee kulttuuri- ja luonnontieteet, ks. Husa 1997, s. 7 ja 45. Toisaalta jaotteluja voidaan pitää vanhentuneina ja tarpeettomina, ks. mts. 127 ja 141. Ks. oikeustieteestä ihmistieteenä Minkkinen 2017, s. 915–916.

<sup>53</sup> Helin 2015, s. 799, ja Minkkinen 2017, s. 918. Ks. myös Husa 1995, s. 237; Husa 1997, s. 11; ja Hutchinson 2018, s. 21. Husa vertaa luonnontieteiden eksaktia metodologiaa ja oikeusvertailun tutkimusotetta, ks. Husa 2013, s. 123. Ks. kielen keskeisyydestä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa

määritelmän mukaan lainopin tulkinnallisin keinoin selitetään voimassa olevien oikeusnormien sisältöä ja systematisoidaan oikeutta.<sup>54</sup> Systematisoinnissa etsitään asioiden välisiä yhteyksiä.<sup>55</sup> Oikeudellinen ongelma asetetaan systematiikan avulla tiettyyn kontekstiin ja horisonttiin.<sup>56</sup>

Tämä tutkimus on peruslähdekohdiltaan lainopillinen (oikeusdogmaattinen).<sup>57</sup> Tavoitteena on tutkia edellä kuvattujen tutkimustehtävien valossa ympäristöasioiden asiantuntijatuomareita oikeudellisenä ilmiönä ja instituutiona, tulkita ja systematisoida.<sup>58</sup> Tämän tutkimuksen kohteena ovat lähtökohtaisesti normit.<sup>59</sup> Tutkimuksen aihepiiri ja oma taustani huomioon ottaen lainoppi on tuntunut luonnollisimmilta lähestymistavalta.<sup>60</sup> Toisaalta tässä tutkimuksessa ei ole kyse aivan perinteisestä lainopista. Lainopillinen tutkimus voidaan hahmottaa myös perinteistä normin sisällön selvittämistä ja tulkintakannanottojen esittämistä laajemmin. *Laakson* mukaan lainopin avulla selvitetään voimassa olevan oikeuden kanta tiettyyn oikeudelliseen ongelmaan.<sup>61</sup> Tässä tutkimuksessa keskeiseksi oikeudelliseksi ongelmaksi hahmottuu asiantuntijatuomarijärjestelmä sekä sen toiminta, olemassaolon perustelut ja taustasyyt. Kyse on asiantuntijatuomarijärjestelmän arvioimisesta hallintoprosessin, aineellisen ympäristöoikeuden, perus- ja ihmisoikeuksien sekä EU-oikeuden näkökulmista. Eri teemoja ja järjestelmälle asetettavia vaatimuksia analysoidaan tutkimuksessa pääasiassa lainopin keinoin.

Lainoppi voidaan hahmottaa perinteistä näkemystä monipuolisemmin. Ongelma-keskeisessä lainopissa tarkastelun kohteeksi otetaan tietty ongelma tai oi-

---

Tolvanen 2005, s. 306. Ks. lisäksi hermeneuttisesta kehästä, osista ja kokonaisuudesta Gadamer 2005, s. 29–39, sekä ymmärtämisen ja kielen välisestä suhteesta mts. 124. Ks. argumentaation teoriasta hermeneutiikan johdannaisena Aarnio 2011, s. 10 ja 17. Ks. hermeneuttisesta kehästä ympäristöoikeudessa Kokko 2019, s. 519.

<sup>54</sup> Hirvonen 2011, s. 22, 24–25 ja 37.

<sup>55</sup> Aarnio 1978, s. 79.

<sup>56</sup> Laakso 2012, s. 450. Ks. systematisoinnista ja systematiikasta Tolonen 2003, s. 133 ja Hirvonen 2011, s. 39.

<sup>57</sup> Ks. oikeusdogmatiikasta esim. Husa 1995, s. 133 alkaen, ja Husa 2013, s. 91, sekä lainopista oikeudellisesti epäselvän tilan selvittämisessä Vuorenperä 2012, s. 17. Ks. metodin merkityksestä tieteessä Gadamer 2005, s. 119–121. Ks. metodikeskustelusta esim. Määttä 2000, s. 333. Siltalan mukaan lainoppi on ”– metodisesti suljettu, mutta argumentatiivisesti avoin tutkimusala”, ks. Siltala 2003, s. 187. Oikeustiedettä leimaa eräänlainen joustava ja moni-ilmeinen metodinen pluralismi. Leimallista metodinen pluralismi on ympäristöoikeudelle, ks. Määttä 2015, s. 135–140, ja Kokko 2019, s. 15.

<sup>58</sup> Ks. Aarnio 2011, s. 1, siitä, miten lainopin tehtävänä on tulkita ja systematisoida. Ks. systematisoinnista Koivisto 2015, s. 955. Ks. lainopin merkityksestä Helin 2017, s. 907.

<sup>59</sup> Ks. lainopin sisäisestä näkökulmasta van Hoecke 2011, s. 4–10, ja Smits 2017, s. 210. Ks. lainopista eräänlaisena oikeustieteellisen tutkimuksen perustana van Hoecke 2011, s. 3, ja Hutchinson 2018, s. 9–10.

<sup>60</sup> Ks. menetelmällisistä lakmuskokeista Minkkinen 2017, s. 918. Tämä tutkimus on suunnattu yliopistoyhteisön lisäksi ensisijaisesti ympäristöprosessin toimijoille.

<sup>61</sup> Laakso 2012, s. 16. Ks. myös Karhu 2019, s. 1068, jonka mukaan oikeudellinen argumentaatio tehdään oikeuslähteiden pohjalta.

keudellinen instituutio, jota tarkastellaan oikeudenalat ylittävän analyysin keinoin.<sup>62</sup> Kyse on tällöin lähinnä käytännöllisestä lainopista. Ongelmakeskeiseksi kutsuttua lainoppia on myös kritisoitu. Sen ei ole katsottu olevan varsinainen menetelmä, vaan vaativa ja mahdollisesti tutkimuksen pinnallisuuteen johtava tapa rajata tutkimusta. Määttä on ehdottanut, että ongelma-keskeisen lainopin sijaan hahmoteltaisiin yhteyshakuista lainoppia. Siinä luodaan keskusteluyhteyksiä eri oikeuden- ja tieteenaloille sekä kiinnitytään yleisiin oppeihin.<sup>63</sup> Terminologisesta ongelmallisuudesta ja epätarkkuudesta sekä kriittisistä kannanotoista huolimatta on todettava, että tässä tutkimuksessa käytetyssä metodissa on piirteitä ongelma-keskeisestä tai yhteyshakuisesta lainopista.

Tässä tutkimuksessa liikutaan perinteisten oikeudenalojen rajojen yli ja keskitytään tutkittavaan ilmiöön erilaisia yhteyksiä, vertailuja ja selittäviä tekijöitä hakien. Tutkimusaihe asetetaan kontekstiinsa etsimällä erilaisia yhteyksiä oikeudenalojen välillä. Samalla otetaan huomioon erityisesti ympäristöprosessin omaleimaisuus.<sup>64</sup> Tutkimuksessa on siten tiettyjä systematisointipyrkimyksiä. Menetelmä ei ole tiukan formalistinen siten, että tutkimus olisi selkeästi luetavissa vain tiettyyn oikeudenalaan tai pelkästään normeihin liittyväksi. Tutkimuksessa käytetystä tietynlaisesta oikeuden sisäisestä näkökulmasta huolimatta tutkimuksessa otetaan taustatekijöinä huomioon ympäröivä yhteiskunta ja ympäristöön liittyvät haasteet.<sup>65</sup> Lähestymistapa on laaja-alainen ja kontekstuaalinen siten, että siinä pyritään ottamaan huomioon yhteiskunnallinen ongelma tai tarve, johon asiantuntijatuomarijärjestelmällä on vastattu.<sup>66</sup> Tutkimuksessa on sen lainopillisesta perusluonteesta huolimatta tiettyjä oikeuden saatavuuteen liittyviä painotuksia. Kyse ei ole kuitenkaan varsinaisesta access to justice -tutkimussuuntauksen alaan kuuluvasta tutkimuksesta.<sup>67</sup>

<sup>62</sup> Kangas 1997, s. 93–98, ja Laakso 2012, s. 486–487. Ks. ongelma-keskeisestä lainopista Tuori 2007, s. 119. Ks. metodin ja metodologian määrittelystä Watkins – Burton 2018, s. 1–2, sekä esim. *socio-legal*-tutkimussuuntauksen laajuudesta mts. 4. Ks. lainopillisen tutkimuksen näkökulmista Hutchinson 2018, s. 21–25.

<sup>63</sup> Määttä 2015, s. 202–205. Ks. myös Tolonen 2015, s. 46–47, joka kutsuu lapsen prosessuaalista asemaa selvittävän väitöskirjansa metodia kriittiseksi lainopiksi. Siinä arviointi tapahtuu normijärjestelmän sisäisistä lähtökohdista oikeudenalat ylittäen.

<sup>64</sup> Ks. Niina Mäntylän väitöskirjaan liittyen ympäristöhallinto-oikeuden eriytymistendenssin kuvaamisesta ja tutkimustehtävän toteuttamisesta oikeudellisessa kontekstissa ilman täysimääräistä vastausta yleisiä oppeja koskeviin kysymyksiin Mäenpää 2011b, s. 188.

<sup>65</sup> Ks. ihmistieteiden maailmaa ymmärtämään pyrkivästä sisäisestä näkökulmasta Minkkinen 2017, s. 916, sekä oikeustieteen tutkijan tarpeesta ymmärtää yhteyksiä esimerkiksi politiikkaan ja moraaliin mts. 917.

<sup>66</sup> Ks. access to justice -suuntauksen kontekstuaalisuudesta Cappelletti 1992, s. 25–26.

<sup>67</sup> Ks. kyseisestä tutkimussuuntauksesta esim. Ervasti 2011, s. 347–349, jonka mukaan suuntaus on empiiris-oikeussosiologisesti painottunut ja liittyy oikeusrealistiseen perinteeseen. Ks. myös Koulu – Koulu – Koulu 2019, s. 9. Heidän yleisten tuomioistuinten tuomarin roolia koskevassa tutkimuksessaan tuomarikeskeinen näkökulma yhdistyy access to justice -tematiikkaan.

Tavoitteena on systematisoida ympäristöprosessia ja tehdä tulkintasuosituksia ottaen huomioon eurooppaoikeus, ympäristöperusoikeus ja kansainvälinen keskustelu. Vertailua tehdään eri oikeudenalojen kesken hakemalla erityisesti niiden välisiä jännitteitä ja kriittisiä näkökulmia. Tutkimusaiheen rajaaminen vain yhteen oikeudenalaan olisi keinotekoisia ja kaventaisi näköaloja.<sup>68</sup> Tutkimus lukeutuu kuitenkin hallinto-oikeuden alaan ja on luonteeltaan julkisoikeudellinen. Tutkimuksessa hyödynnetään *Kaarlo Tuorin* ajatuksia oikeuden tasoista.<sup>69</sup> Tutkimukseen sisältyy joitakin lainsäädännön arviointiin ja kehittämiseen liittyviä näkökulmia.

Tutkimuksessa on hyödynnetty oikeuskäytäntöä. On todettava, että oikeustieteellisen empiirisen tutkimuksen määrittely ei ole yksiselitteistä.<sup>70</sup> Oikeustieteessä empiiristä aineistoa voidaan käyttää eri tavoin.<sup>71</sup> Esimerkiksi *Määttä* on ryhmitellyt pedagogisessa mielessä empiirisen ympäristöoikeuden eri tutkimussuuntauksia. Hänen mukaansa kyse voi olla 1) lainopillisia tiedonintressejä palvelevasta päätösemperiasta, 2) luonnontieteellisen tiedon käyttämisestä lainopillisessa tutkimuksessa, 3) viranomais- ja tuomioistuinkäytäntöjen laadullisesta ja tilastollisesta analyysistä, 4) keskusteluista, haastatteluista ja kyselyistä, 5) ympäristöpäätöksenteon tapaustutkimuksesta, 6) argumentaation ja perustelujen empiirisestä tutkimuksesta sekä 7) oikeudellisten tekstien sisältöanalyysistä. Ryhmittely ei ole tyhjentävä.<sup>72</sup>

Ympäristöoikeudessa oikeuskäytännön – myös julkaisemattoman – rooli oikeuslähteenä on ollut perinteisesti tärkeä.<sup>73</sup> Tässä ympäristöoikeuteenkin liittyvässä tutkimuksessa tarkastellaan asiantuntijatuomareiden roolia oikeustapausten avulla. Tarkastelu kohdistuu tutkimusaiheen vuoksi pääasiassa Vaasan hallinto-oikeuden ympäristönsuojelulain alaan kuuluviin päätöksiin.<sup>74</sup> Ympäristönsuojelu-

<sup>68</sup> Ks. tiukkojen oppiainerajojen ja perinteisen oikeudenalajaottelun kritiikistä sekä lainopin muuttumisesta *Määttä* – Nystén-Haarala 2005a, s. 2, sekä *Määttä* – Nystén-Haarala 2005b, s. 222. Eri prosessilajeja ovat viime vuosina vertailleet muutkin, ks. mm. Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 931.

<sup>69</sup> Tuori 2000a, s. 163 alkaen, s. 214 ja 263. Oikeuden pintatasossa muutostahti on nopeaa. Oikeuskulttuurin muutokset tapahtuvat pintatasoa hitaammin ja syvärakenteessa muutostahti on hitainta.

<sup>70</sup> *Ervasti* 1998, s. 367 ja 372, jonka mukaan tutkimus voi olla yhtä aikaa sekä empiirinen että lainopillinen. Ks. *empiiristä Paso* 2009, s. 81–87.

<sup>71</sup> Oikeustieteellisessä tutkimuksessa voi olla kyse yksittäisten oikeustapausten sanallisista kuvauksista laajoihin tilastoihin asti. Empiiristä aineistoa voidaan hyödyntää suppeasti, jolloin kyse on lähinnä informaation saamisesta alimpien oikeusasteiden ratkaisuista. Jos oikeustapausten kerääminen on sattumanvaraista, kyse ei ole empiirisestä tutkimuksesta. Ks. *Ervasti* 1998, s. 375, ja *Korkea-aho* – *Koulu* – *Lindfors* 2002, s. 353–354.

<sup>72</sup> *Määttä* 2015, s. 186.

<sup>73</sup> *Määttä* 2015, s. 188.

<sup>74</sup> Ks. yleisellä tasolla tuomioistuinratkaisuista oikeuslähteinä *Aarnio* 1989, s. 230–234. Hän tuo esille hallinnollisen lainkäyttöjärjestelmän keskiasteen (silloisten lääninoikeuksien) hovioikeuksiin rinnastuvan ohjaavan merkityksen. Ks. tuomioistuinratkaisuista perinteisessä oikeuslähdeopissa ja *Karhun* oikeuslähdeopissa *Karhu* 2019, s. 1069 ja 1073.

lain ja vesilain mukaisten asioiden muutoksenhaun keskittämisen muun muassa historialliset taustat tulevat tutkimuksessa myöhemmin esille. Hallinto-oikeuden ratkaisut ajoittuvat pääasiassa siten, että jatkomuutoksenhakua on pystytty seuraamaan. Jossain määrin tarkastellaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja painopisteen ollessa kuitenkin hallinto-oikeusvaiheen ratkaisuissa.

Oikeustapauksilla ei ole tässä tutkimuksessa kuitenkaan täysin perinteistä oikeuslähteen asemaa keskeisimpään tutkimuskysymykseen, asiantuntijatuomarijärjestelmän tarpeeseen, vastausta haettaessa. Oikeustapausaineiston tutkimisen tarkoituksena ei ole tarkastella ympäristöoikeudellisia substanssikysymyksiä syvällisesti, arvioida ratkaisuja aineellisoikeudellisen tai prosessuaalisen onnistuneisuuden näkökulmasta tai tehdä tilastollista analyysiä. Tavoitteena ei myöskään ole testata asiantuntijatuomareiden osaamista tai tehdä suoraan johtopäätöksiä asiantuntijatuomarijärjestelmän tarpeellisuudesta tai toimivuudesta. Pelkän oikeustapausaineiston perusteella ei tehdä yleistyksiä tai pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Koska aiempaa kotimaista tutkimusta aiheesta ei juurikaan ole, oikeustapauksia kartoittava ja tilannetta valaiseva näkökulma on tarpeen. Arvailujen sijaan on pyrittävä käytettävissä olevin keinoin selvittämään, mitä asiantuntijatuomarit todellisuudessa tekevät. Se luo pohjaa aiheesta käytävälle lainopilliselle keskustelulle. Kyse ei kuitenkaan ole varsinaisesta, esimerkiksi tilastollisella analyysillä tehdystä empiirisestä tutkimuksesta, vaan oikeustapausten tarkastelusta lainopillisia tiedonintressejä palvelleen.<sup>75</sup> Oikeustapaukset täydentävät tutkimuksen muuta lähdeaineistoa sekä konkretisoivat ja havainnollistavat asiantuntijatuomarijärjestelmän tarkastelua.<sup>76</sup>

Tutkimukseen on haettu relevantteja tapauksia mahdollisimman laaja-alaisesti erilaisten tilanteiden monipuolista konkretisoimista ja kuvaamista varten.<sup>77</sup> Oikeustapausaineistoon on valikoitu erityisesti valituksenalaisen päätöksen muuttamistilanteita, äänestystilanteita sekä asiantuntijatuomarin esittelemiä asioita. Oikeustapausten avulla tarkastellaan asiantuntijatuomarin roolia ja tehtäviä, erilaisia asetelmia sekä prosessuaalisia haasteita. Oikeustapauksia ei ole haettu systemaattisesti pelkästään esimerkiksi tietyltä aikaväliltä tai vain tietyistä hallinto-oikeuden diaarikaavan mukaan ympäristönsuojelulain alaan kuuluvista asiaryhmistä.

<sup>75</sup> Ks. aiheeseen liittyen Ervasti 1998, s. 373. Hänen mukaansa lainoppikin kaipaa todellisuutta koskevaa tietoa. Ks. empiriasta todistus oikeudellisessa tutkimuksessa Saranpää 2010, s. 7–8. Tässä asiantuntijatuomareita koskevassa tutkimuksessa kyse on korkeintaan eräänlaisesta ”kevyt-empiriasta”, ks. määritelmästä Määttä 2015, s. 187–188, ja Kuusiniemi 2017, s. 118. Ks. myös Kuusiniemi 2007, s. 309, jonka mukaan oikeuskäytännön laajakin analyysi voi olla lainoppia ja empiirinen metodi edellyttäisi esimerkiksi kvantitatiivista tarkastelua. Määttä mukaan KHO:n julkaisemattomien tapausten laajakaavan käyttäminen ei tee ympäristöoikeudellisesta tutkimuksesta vielä empiiristä, ks. Määttä 2015, s. 192. Ks. empiirisesti orientoituneesta ympäristötutkimuksesta ja oikeusdogmatiikasta Kumpulainen 2015, s. 105 ja 108.

<sup>76</sup> Samansuuntaisesti Tolonen 2015, s. 50.

<sup>77</sup> Samansuuntaisesti esim. Pärnänen 2012, s. 12.

Näkökulma tutkimusaiheeseen muotoutuu osin siitä lähtökohdasta, että olen toiminut hallinto-oikeuden esittelijänä Helsingin ja Vaasan hallinto-oikeuksissa ja jälkimmäisessä sittemmin tuomarina muun muassa ympäristöasioissa. Joissakin aineistoon valikoituneissa oikeustapauksissa olen ollut itse mukana esittelijänä tai tuomarina. Ne ilmoitetaan erikseen alaviitteissä.<sup>78</sup> En arvioi ratkaisujen oikeellisuutta enkä kerro neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja.<sup>79</sup> Koska omissa tapauksissani esiintyy mielenkiintoisia asetelmia, en ole voinut sivuuttaa niitä tilanteessa, jossa asiantuntijatuomareista ei ole juurikaan tehty aiempaa tutkimusta. Kaiken tapausaineiston esille tuomisen pääasiallisena tarkoituksena on konkretisoida asiantuntijatuomarin roolia ja tehtäviä. Omaan kokemusperäiseen näkemykseen ei vedota ilman muun aineiston tukea, ellei kyse ole yleisesti tunnetusta seikasta.

Tutkimuksen lähdeaineistoon kuuluu muutakin kuin oikeustieteellistä kirjallisuutta. Suomalaisessa tiedepolitiikassa on tavoitteena ollut tutkimuksen moni- ja poikkitieteellisyys.<sup>80</sup> Poikkitieteellisen tai tieteidenvälisen tutkimuksen katsotaan menevän monitieteisyyttä pidemmälle esimerkiksi tiedollis-käsitteellisen integraation välityksellä.<sup>81</sup> Monitieteinen tutkimus on puolestaan kokoavaa.<sup>82</sup> Monitieteellinen näkökulma on perinteisesti esillä ympäristö-oikeudellisessa tutkimuksessa, mutta sitä on esiintynyt muillakin oikeudenaloilla.<sup>83</sup> Monitieteisen tutkimusotteen on katsottu rikastuttavan oikeudellista tutkimusta.<sup>84</sup> Tässä tutkimuksessa hyödynnetään monitieteistä näkökulmaa asiantuntijuuteen käyttämällä lähteinä lähinnä kasvatustieteellistä ja organi-

<sup>78</sup> Myös äänestystilanteita kuvaavien tapausten joukossa on ratkaisuja, joissa olen itse ollut mukana joko jäsenenä tai esittelijänä. Koska äänestystilanteet kuvaavat hyvin asiantuntijatuomarin työtä ja ympäristöoikeudellista ratkaisutoimintaa, ei edellä mainittuja ratkaisuja ole rajattu pois. Ks. aiheeseen liittyen Scheinin 1991, s. 14–15. Hän käytti väitöskirjassaan itse ajamiaan oikeustapauksia, mutta hän toi roolinsa erikseen esille alaviitteissä olleilla suppeilla huomautuksilla, ks. esim. mts. 222 ja 234. Niiden tarkoituksena oli mahdollistaa tutkijan ja tutkimuskohteen erottaminen. Ks. omien työelämäkokemusten, esitiedon ja esiymmärryksen hyödyntämisestä tutkimuksessa Huovila 2003, s. 19. Huovila ei kuitenkaan tuonut väitöskirjassaan esille tuomarina ja esittelijänä käsittelemiään tapauksia.

<sup>79</sup> Ks. neuvottelusalaisuudesta esim. Mäenpää 2019, s. 514–516.

<sup>80</sup> Hakala ym. 2003, s. 57. Ks. määritelmistä myös Minkkinen 2017, s. 920.

<sup>81</sup> Hakala ym. 2003, s. 58.

<sup>82</sup> Mikkeli – Pakkasvirta 2007, s. 63–67.

<sup>83</sup> Määttä 1999, s. 11–16; Määttä 2004, s. 1098; ja Kokko 2019, s. 15. Ks. *de lege ferenda* asemasta ympäristöoikeustieteessä Hollo 2016a, s. 7. Ks. monitieteisyydestä muilla oikeudenaloilla Nieminen 2006, s. 418, sekä Määttä 2015, s. 202 alkaen. Ks. esim. lääkintäoikeuden monitieteisyydestä Nieminen 2006, s. 414; Nieminen 2013, s. 447; ja Nieminen 2015, s. 1. Ks. eri alojen kohtaamisesta rikosprosessia koskevassa tutkimuksessa Hirvelä 2006, s. 27–28, monitieteellisyydestä vaihtoehtoista riidanratkaisua koskevassa tutkimuksessa Koulu 2010, s. 30 alkaen, todistajanpsykologian hyödyntämisestä rikosprosessissa Stanikić 2014, s. 69 alkaen, ja Stanikić 2015, s. 16 alkaen, sekä sosiaalipsykologian ja sosiologian hyödyntämisestä tuomaritutkimuksessa Koulu – Koulu – Koulu 2019, s. 9.

<sup>84</sup> Ks. esim. Koulu 2010, s. 41.

saatiotutkimuksen alaan kuuluvaa kirjallisuutta. Asiantuntijoita tarkasteltaessa muiden tieteenalojen tutkimusta ei voida sivuuttaa. Kyse on näkökulman avar-tamisesta ja innovatiivisesta lähteiden käyttämisestä.<sup>85</sup> Kyse ei ole sellaisesta poikkitieteellisestä tai tieteiden välisestä tutkimuksesta, jonka tavoitteena on uuden tiedon tuottaminen muiden tieteenalojen metodein. Seuraavassa kuva-taan tutkimuksessa käytettyä lähdeaineistoa tarkemmin.

---

<sup>85</sup> Ks. metodisesta eklektismistä ja anarkismista Husa 1995, s. 276, sekä Husa 1997, s. 141 ja 157. Ks. oikeus- ja yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen vapaamielisyydestä ja mahdollisuuksista tutkia perinteisiä oikeudellisia aiheita Minkkinen 2017, s. 915, menetelmällisestä pluralisimista mts. 921, ja oikeustieteen historiallisesta monialaisuudesta mts. 922.



## 4 Lähteet ja aiempi tutkimus

Tutkimuksen lähteinä käytetään kotimaista ja kansainvälistä oikeuskirjallisuutta pääasiassa hallinto-oikeuden, hallintoprosessin, eurooppaoikeuden, ympäristöoikeuden ja prosessioikeuden alalta. Asiantuntijan identiteettiä sekä asiantuntijaa yksilönä ja organisaation jäsenenä tarkastellaan muussa kuin oikeustieteellisessä kirjallisuudessa. Oikeustapauksina käytetään ennen muuta Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisuja. Tutkimusaiheen vuoksi hallinto-oikeuden tapausten keskeinen rooli on perusteltua. Niitä täydentävät korkeimman hallinto-oikeuden ympäristönsuojeluasioiden ratkaisut sekä aihepiiriin kannalta keskeisimmät eurooppaoikeudelliset ratkaisut. Eurooppaoikeudellista oikeuskäytäntöä tarkasteltaessa käytetään englanninkielisiä päätöstekstejä autenttisuuden takaamiseksi.

Ympäristöprosessuaalista tutkimusta on tehty Suomessa melko vähän. Hallinto-oikeudessa on keskitytty usein hallintoprosessiin yleisellä tasolla, kun taas ympäristöoikeudessa on tehty aineellisoikeudellista tutkimusta. Asiantuntijoita on tutkittu yleisen prosessioikeuden eli siviili- ja rikosprosessin alaan luettavassa tutkimuksessa. Suomalaista tutkimusta ympäristöasioiden asiantuntijatuomareiden roolista ja tehtävistä on tehtävien yhteiskunnallinen merkittävyys ja erityisluonne huomioon ottaen erittäin vähän.<sup>86</sup>

Suomessa ei ole laajasti tutkittu myöskään ympäristöasioiden käsittelyä hallintoprosessissa. Ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa asiantuntijuutta ja ympäristöprosessia on jonkin verran käsitelty. Voidaan mainita *Christian Diesenin* teos *Lekmän som domare* (1996), *Henrik Edelstamin* väitöskirja *Sakkunnigbeviset* (1991) sekä *Per Henrik Lindblomin* teokset *Miljöprocess I* (2001) ja *Miljöprocess II* (2002). Kotimaisen yleisen prosessioikeuden puolelta *Mikko Vuorenpuun* teos *Asiantuntijatodistelun ongelmakohtia* (2012) edustaa asiantuntijoita koskevaa tutkimusta. *Tiina Paloniityn ja Sinikka Kangasmaan* tuore artikkeli hallinto-oikeuden ympäristöasioiden asiantuntijatuomareista *Securing Scientific Understanding: Expert Judges in Finnish Environmental Administrative Judicial Review* (2018) on keskustelunavaus tästä aihepiiristä. Tämän tutkimuksen EU-oikeudellisessa osuudessa on käytetty erityisesti eurooppalaisten tutkijoiden englanninkielisiä artikkeleita.

Tutkimus liittyy suomalaisten ympäristöprosessuaalisten kirjoittajien suppeahkoon jatkumoon *Pekka Vihervuoren* väitöskirjasta *Viranomaisen asianosaisspuhevallasta vesiasioissa* (1981) alkaen. Uudempaa ympäristöprosessuaa-

<sup>86</sup> Esimerkiksi tuoreessa tuomarin roolia koskeneessa tutkimuksessa asiantuntijajäsenet on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle Koulumäki – Koulumäki – Koulumäki 2019, s. 86.

lista tutkimusta edustaa *Niina Mäntylä* väitöskirjallaan Luonnon edustajien puhevallasta (2010). Toisaalta tutkimuksella on yhteyksiä perinteiseen hallintoprosessuaaliseen oikeusturvututkimukseen. *Olli Mäenpään* tuotanto, *Janne Aerin* väitöskirja Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa (2000), *Leena Halilan* väitöskirja Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista (2000) ja *Eija Siitari-Vanteen* väitöskirja Hallintolainkäytön tehostaminen (2005) edustavat tätä tutkimussuuntausta. Tutkimukseni ei kuitenkaan ole luokiteltavissa pelkästään ympäristöprosessuaaliseksi tutkimukseksi eikä suoranaisesti oikeusturvututkimuksiksikaan sen perinteisessä mielessä. Tärkeitä ympäristöoikeudellisia lähteitä ovat olleet muun ohella *Erkki Hollon*, *Kai Kokon*, *Kari Kuusiniemen* ja *Tapio Määtän* sekä ruotsalaisen *Jan Darpön* teokset ja artikkelit. *Anne Kumpul*an väitöskirjassa Ympäristö oikeutena (2004) on käsitelty erityisesti ympäristöllisten oikeuksien eurooppaoikeudellisia ulottuvuuksia.

## 5 Rakenne ja terminologia

Tutkimus koostuu viidestä osasta. Tutkimuksen II osassa käsitellään asiantuntijaa prosessissa yleisesti ja taustoittavasti. Osassa esitellään kansallinen konteksti, luodaan kuva ympäristöprosessista ja siihen liittyvistä jännitteistä sekä tarkastellaan asiantuntijuutta eri prosessilajeissa ja hallintoprosessin asiarhythmissä. III osassa näkökulma on perustuslaillinen ja kansainvälinen. Aihepiiriä syvennetään ympäristöperusoikeuteen, EU-oikeuteen, Euroopan ihmis-oikeussopimukseen, Århusin yleissopimukseen ja oikeusvertailuun liittyvillä näkökohdilla. IV osassa käsitellään aineellista ympäristöoikeutta ja kansallista ympäristöprosessia sekä oikeustapauksia.<sup>87</sup> V osa sisältää yhteenvedon ja analyysin.

Tutkimukseen liittyy terminologisia kysymyksiä. Hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanoon kuuluvia asiantuntijoita koskeva terminologia on vaikeasti hahmotettava. Hallinto-oikeuslain 2 luku koskee henkilöstöä ja mainittuun lukuun kuuluvassa 7 §:ssä säädetään, missä asiaryhmissä on sivutoimisia asiantuntijajäseniä. Heitä kutsutaan laissa asiantuntijajäseniksi.<sup>88</sup> Vuoden 2017 alusta voimaan tulleen tuomioistuinlain (673/2016) terminologiaan kuuluvat niin ikään asiantuntijajäsenet, joilla tarkoitetaan sivutoimisia asiantuntijajäseniä.<sup>89</sup>

Tuomioistuinlain 4 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan hallinto-oikeudessa on asiantuntijajäseniä, jotka osallistuvat tiettyjen asioiden käsittelyyn ja ratkaisuun. Sen sijaan tuomioistuinlain 10 luvun 6 §:n (774/2019) mukaan

”[v]esilain (587/2011) ja ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisessa menettelyssä ratkaistun asian käsittelyyn osallistuvan hallinto-oikeuden muun kuin lainoppineen jäsenen kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto tekniikan tai luonnontieteiden alalta. Lisäksi häneltä edellytetään, että hän on perehtynyt sovellettavan lainsäädännön alaan kuuluviin tehtäviin.”<sup>90</sup>

Tuomioistuinlain hallituksen esityksessä vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden käsittelyyn osallistuvia asiantuntijatuomareita kutsutaan tekniikan tai luonnontieteiden alaan perehtyneiksi ei-lainoppineiksi hallinto-

<sup>87</sup> Tutkimuksen rakenne heijastaa ympäristöllisten oikeuksien jakaantumista aineellisiin ja prosessuaalisiin oikeuksiin, ks. esim. Cenevska 2016, s. 302, ja Hilson 2018, s. 88.

<sup>88</sup> Muilta osin hallinto-oikeuslain 2 luku on kumottu 1.1.2017 voimaan tulleella lailla hallinto-oikeuslain muuttamisesta (684/2016).

<sup>89</sup> HE 7/2016 vp, s. 13.

<sup>90</sup> Pykälän sanamuoto on muutettu 1.9.2020 voimaan tulevalla lailla (774/2019). Muutos liittyy ympäristöllisten lupamenettelyjen yhdenmukaistamiseen.

oikeustuomareiksi.<sup>91</sup> Lainsäädännössä korostuu siten se, että nimitys ”asiantuntijajäsen” viittaa sivutoimisuuteen ja ympäristöasioiden asiantuntija on nimenomaan tuomari.

Tietoisena edellä olevasta erottelusta tutkimuksessa käytetään ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden ratkaisukokoonpanon tekniikan ja luonnon-tieteiden alan vakinaisista tuomareista nimitystä *asiantuntijatuomari*. Valinta johtuu nimikkeiden ”tekniikan tai luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari” ja ”ei-lainoppinut hallinto-oikeustuomari” pituudesta ja kömpelyydestä. Asiantuntijatuomari-nimike kuvaa jäsenen asemaa vakituksena tuomarina. Termiä *asiantuntijajäsen* käytetään kuvaamaan sivutoimista asiantuntijajäsentä ja myös yläkäsitteenä, joka käsittää sekä ympäristöasioiden asiantuntijatuomarit että sivutoimiset jäsenet. Sivutoimiset jäsenet erotetaan tarvittaessa ympäristöasioiden asiantuntijatuomareista tuomalla esiin sivu- tai päätoimisuus.

Hallintolainkäyttö on perinteinen termi. Viime aikoina vakiintunut *hallintoprosessi* kuvaa kuitenkin paremmin prosessin luonnetta oikeudenkäyntinä. Tässä tutkimuksessa kutsutaan hallintotuomioistuimessa käytävää menettelyä enimmäkseen hallintoprosessiksi.<sup>92</sup> Lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) kutsutaan toisinaan uudeksi hallintoprosessilaiksi tekstin sujuvoittamiseksi.<sup>93</sup> *Ympäristöasialla* voidaan viitata myös muihin kuin ympäristönsuojelulain mukaisiin asioihin.<sup>94</sup> Tutkimuksessa pyritään pitämään erillään ympäristöasiat ja ympäristönsuojelulain mukaiset asiat kotimaisesta prosessista kirjoitettaessa. Eurooppaoikeudellista oikeuskäytäntöä käsiteltäessä ympäristöasia-termillä viitataan ympäristöasioihin laajassa mielessä. *Ympäristöprosessi*-termi viittaa tutkimuksessa ensisijaisesti muutoksenhakuun ympäristöasioissa painopisteen ollessa ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa, ei hallintomenettelyyn. Hallintovalituksen luonnetta kuvaava termi ei ole oikeuskirjallisuudessa täysin vakiintunut: sekä muotoa *reformatiivinen*<sup>95</sup> että *reformatorinen*<sup>96</sup> esiintyy. Tässä tutkimuksessa käytetään jälkimmäistä.

<sup>91</sup> HE 7/2016 vp, s. 13 ja 23.

<sup>92</sup> Termiä ”hallintoprosessi” käytetään myös uuden prosessilain esitöissä, ks. HE 29/2018 vp, s. 9.

<sup>93</sup> Korkein hallinto-oikeus piti lausunnossaan hallintolainkäyttölakia ehdotettua lain nimeä selkeämpänä, ks. korkein hallinto-oikeus 2017, s. 2.

<sup>94</sup> Myös esim. luonnonsuojeluasioita voidaan pitää ympäristöasioina. Ks. jaottelusta esim. Hollo 2012, s. 3, ja Hollo 2016a, s. 6.

<sup>95</sup> Suviranta 2008, s. 161.

<sup>96</sup> Mäenpää 2019, s. 455.

## II ASiantuntija PROSESSISSA: KANSALLINEN KONTEKSTI



# 1 Moderni ympäristöoikeus ja ympäristöprosessi

## 1.1 UUDENLAISEN YMPÄRISTÖOIKEUDEN MUOTOUTUMINEN

Aineellisen ympäristöoikeuden taustalla oleva arvopohja poikkeaa muusta lain-säädännöstä. Ympäristöoikeutta on pidetty ensimmäisenä oikeudenalana, jossa sääntely on tarkoitettu suojaamaan muitakin kuin ihmiskeskeisiä arvoja.<sup>97</sup> Ympäristöoikeudellisen substanssilainsäädännön ulkoisesta neutraaliudesta huolimatta taustalla vaikuttava arvolataus on ilmiselvä.<sup>98</sup> Se heijastuu eri tavoin aina käytännön ratkaisutoimintaan asti.

Ympäristöoikeuden taustalla vaikuttavat arvot johtavat tilanteeseen, jossa juridiikka on muihin oikeudenaloihin verrattuna erilaisten haasteiden äärellä. Aineellisen ja prosessuaalisen oikeuden on taivuttava suojaamaan muitakin kuin ihmiskeskeisiä intressejä. Moderni ympäristöoikeus on monipuolinen, omape-räinen ja uusi oikeudenala. Sillä on laajoja vaikutuksia yhteiskuntaan ja muu-hun oikeusjärjestelmään.<sup>99</sup> *Karhun* mukaan ”[e]kologistumisen tendenssi on murtanut modernin oikeuden rakenteita”.<sup>100</sup>

Toisen maailmansodan jälkeen tapahtuneet yhteiskunnalliset muutokset sekä ympäristöä koskevan tiedon lisääntyminen ovat kansainvälisellä ja kansallisel-la tasolla vaikuttaneet modernin ympäristöoikeuden muotoutumiseen. Ympä-ristöön liittyvät ongelmat ovat nousseet enenevässä määrin huomion kohteeksi 1950-luvulta lähtien.<sup>101</sup> Ongelmat syntyivät ensin ja niihin pyrittiin vastaamaan. Ympäristöoikeus ja -politiikka toimivat jälkijättöisesti. Tulevien sukupolvien arvioitavaksi jää, toimivatko ne riittävän tehokkaasti ja nopeasti.<sup>102</sup>

<sup>97</sup> Hollo 1996, s. 212, ja Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 613. Ks. Hollo 2017b, s. 4, jon-ka mukaan ilmastonmuutokseen liittyvä adaptaatio palvelee *antroposentrisiä* päämääriä. Ks. ant-roposentrisyydestä ja biosentrisyydestä tarkemmin Oksanen 2012, s. 141 ja 166 alkaen. Ks. myös Heinämäki 2014, s. 529–533, jonka mukaan ihmisoikeudet ja ympäristönsuojelu perustuvat vii-me kädessä ihmisen suojelemiseen. Hän tuo esille ihmiskeskeisen ihmisoikeusajattelun ongelmia suhteessa ympäristönsuojeluun, mts. 536–539. Ks. myös Heiskanen 2018, s. 20–25, sekä Peters-mann 2018, s. 258.

<sup>98</sup> Ks. ympäristöarvojen merkityksen kasvusta Pitkäranta 2004, s. 6. Ks. Kokko 2019, s. 1, jonka mukaan ympäristönsuojelu jää tärkeästä roolistaan huolimatta kuitenkin usein muiden tavoittei-den varjoon.

<sup>99</sup> Hollo 2009b, s. 27. Ks. uusien oikeudenalojen kehittämisestä Tuori 2007, s. 103 alkaen.

<sup>100</sup> Karhu 2004, s. 64.

<sup>101</sup> Hollo 2004b, s. 1. Ks. myös Pölönen 2007, s. 6.

<sup>102</sup> Ks. ympäristötutkimuksen ja poliittisen toiminnan välisestä yhteydestä Oksanen 2012, s. 65.

Käsitys ympäristöoikeudesta nuorena oikeudenalana voi olla harhaanjohtava.<sup>103</sup> Jo roomalaisessa oikeudessa rajoitettiin immissioita kiinteistöltä toiselle ja keskiajalla Ruotsi-Suomen laeissa oli ympäristöoikeudellista sääntelyä. Kyse ei kuitenkaan ollut varsinaisesti ympäristönsuojelusta vaan esimerkiksi vesien käyttöä koskevasta sääntelystä.<sup>104</sup> Teollistuminen aiheutti 1800-luvulta alkaen etenkin terveyshaittoja, joihin pyrittiin puuttumaan sääntelyn keinoin 1900-luvulla.<sup>105</sup> Ympäristöllisten lupien lähtökohdat ovat muun muassa pakkolunastuksissa, elinkeino- ja terveyssääntelyssä sekä naapurusoikeudessa.<sup>106</sup> Varhaisella ympäristöllisellä sääntelyllä oli yhteyksiä yhtäältä asutukseen ja toisaalta elinkeinon harjoittamiseen.<sup>107</sup> Sama dikotomia on edelleen nähtävissä modernissa ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä. Myös perinteinen maa- ja vesioikeus on ollut keskeisessä asemassa ympäristöoikeuden kehityksessä. Suojelunäkökohdat jäivät siinä kuitenkin omistajan näkökulman varjoon.<sup>108</sup>

*Naapurusoikeus ja politiasääntely* ovat modernin ympäristöoikeuden taustatekijöitä.<sup>109</sup> Ympäristöoikeus liittyy näin ollen poikkeuksellisesti sekä yksityisoikeuteen että julkisoikeuteen,<sup>110</sup> jota voidaan pitää yksityisoikeutta nuorempana oikeudenalana.<sup>111</sup> Ympäristöoikeuden painopiste on kuitenkin siirtynyt julkisoikeuden suuntaan.<sup>112</sup> Ympäristöoikeus on esimerkki julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välisen rajan hälvenemisestä.<sup>113</sup> Siinä käsitellään usein keskenään ristiriidassa olevia yksityisiä ja julkisia intressejä. Samalla ympäristöoikeuteen liittyy merkittäviä EU-oikeudellisia ja kansainvälisiä yhteyksiä.<sup>114</sup>

Ympäristöajattelun korostuessa lainsäädännössä alettiin korostaa intressiverailua. Sen myötä päätöksenteossa pyrittiin antamaan painoarvoa ympäristönäkökohdille siinä kuitenkin täysin onnistumatta. Ympäristösääntelyn tiukentumista ilmentävät lainsäädäntöön kirjatut ehdottomat pilaamiskiellot, kuten

<sup>103</sup> Hollo 1991, s. 21. Ks. historian tutkimuksesta ympäristöoikeudessa Herler 2006, s. 9–10, ja Herler 2008, s. 22–24.

<sup>104</sup> Hollo 1991, s. 21; Kuusiniemi 1992, s. 1; Hollo 2004b, s. 7; ja Kuusiniemi 2012, s. 5.

<sup>105</sup> Hollo 2009a, s. 11.

<sup>106</sup> Hollo 2016b, s. 3. Ks. ympäristöoikeuden kehityksestä Nilsson 2011, s. 87–88 ja 203–204.

<sup>107</sup> Hollo 1991, s. 4 ja 21.

<sup>108</sup> Kuusiniemi 2012, s. 5. Ks. myös Ojanen 1992, s. 39.

<sup>109</sup> Kuusiniemi 2012, s. 5. Ks. tarkemmin siviilioikeudellisesta immissiosuojasta Kuusiniemi 1992, s. 70–85, sekä politiasääntelyn kehityksestä mts. 83–85.

<sup>110</sup> Kuusiniemi 1992, s. 10–12; Lindblom 2002, s. 733; ja Hollo 2004a, s. 81. Julkis- ja yksityisoikeuden välisen rajanvedon merkityksen on katsottu kasvaneen vasta 1700-luvun lopulla, ks. Björne 2006, s. 1096–1098. Ks. modernin oikeuden jakamisesta Karhu 2004, s. 63–64. Ks. julkisoikeuden historiasta Koivisto 2015, s. 960–962.

<sup>111</sup> Husa 2013, s. 16.

<sup>112</sup> Hollo 2004b, s. 12. Ks. ympäristöoikeuden yksityisoikeudellisten piirteiden painottumisesta kuitenkin Tuori 2007, s. 120.

<sup>113</sup> Ks. rajan hämärtymisestä Rudanko 2006, s. 1121. Ks. ympäristöoikeuden kehittymisestä Tuori 2007, s. 116, oikeudenalajaottelun merkityksen vähenemisestä mts. 122 ja uusista oikeudenaloista oikeustieteen reaktioina kansainvälistymiseen mts. 311.

<sup>114</sup> Tuori 2007, s. 121.

ympäristönsuojelulakiin kirjattu pohjaveden pilaamiskielto.<sup>115</sup> Modernin ympäristöoikeuden keskeisinä piirteinä pidetään *Darpön* mukaan etenkin kestävää kehitystä, kansainvälisiä yhteyksiä, asioihin liittyviä vahvoja taloudellisia intressejä, erilaisten yleisten etujen konfliktoitumista, asioiden indispositiivista luonnetta sekä tekniikan ja luonnontieteiden keskeistä roolia.<sup>116</sup> Tähän voi lisätä joustavien normien yleisyyden ja perusoikeusherkkyuden. *Tuorin* kehittämä oikeuden tasorakenne muodostaa havainnollistavan taustan joustavan lainsäädännön tarkastelulle.<sup>117</sup> *Koivisto* on kysynyt, voitaisiinko hallinto-oikeuden peruslähtökohdan eli ihmisen ja julkisen vallan epäsymmetrisen suhteen katsoa kuuluvan hallinto-oikeuden syvärakenteeseen.<sup>118</sup> Toisaalta ympäristöasioissa päätösten vaikutukset voivat olla tätä hallinto-oikeudellista lähtökohtaa laajempia. *Mäenpään* mukaan ympäristönsuojelua koskevilla hallintotuomioistuinten päätöksillä on myös horisontaalisia vaikutuksia yksityisten tahojen välillä.<sup>119</sup>

Ympäristöoikeuden kehitystä voidaan hahmottaa erilaisin keinoin. *Hollo* on jakanut ympäristöoikeuden kehityksen kolmeen vaiheeseen. Ensimmäinen vaihe sijoittui 1900-luvun alusta 1960-luvulle. Sille oli tyypillistä omistusoikeuteen perustuva luonnonvarojen hyödyntäminen. Rajoitukset olivat vähäisiä. Toinen vaihe 1960-luvulta alkaen liittyi moderniin ympäristöoikeusajatteluun ja lainsäädännön kehittämiseen eri maissa suojelunäkökohtia korostavaan, muodolliseen suuntaan. Kolmannen vaiheen voidaan katsoa alkaneen 1970–1980-luvuilla ja liittyvän aiempaa laajempaan ympäristönäkökohtien huomioon ottamiseen.<sup>120</sup> Moderni ympäristöoikeus syntyi 1980-luvulla ja liittyi hyvinvointivaltion kehitykseen.<sup>121</sup> Ympäristönsuojelu hakee muotoaan nykyisessä yhteiskunnallisessa tilanteessa hyvinvointivaltion muuttuessa sekä ympäristöhaittojen ja -tietoisuuden lisääntyessä. Uusia globaaleja haasteita ovat esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden väheneminen, ilmastonmuutos sekä luonnonvarojen kestämaton käyttö.<sup>122</sup>

<sup>115</sup> Hollo 1991, s. 5. Pilaamiskielto ilmenee välillä jyrkästi, ks. esim. KHO 2011:37.

<sup>116</sup> *Darpö* 2019, s. 83–84.

<sup>117</sup> *Tuori* 2000a, s. 214 ja 263, sekä oikeuden kerrostuneisuudesta s. 163 alkaen. Oikeuden pintatasoon kuuluvat lait, oikeuskäytäntö ja oikeustieteellinen kirjallisuus. Seuraavaan tasoon eli oikeudelliseen kulttuuriin kuuluvat muun muassa oikeudellinen asiantuntijakulttuuri, yleiset opit, käsitteet ja oikeusperiaatteet. Syvärakenteeseen puolestaan kuuluu esimerkiksi praktista tietoa, oikeuskategorioita ja ihmisoikeusperiaatteita. Ks. myös *Tuori* 2007, s. 50 ja 233–234, jonka mukaan *voluntas* (lainsäätäjät, poliittiset tavoitteet) liittyy pintatasoon ja *ratio* (kansalaisten suojat) puolestaan syvätasoon. Ks. niiden suhteesta kansallisvaltion oikeuteen mts. 53 ja 76.

<sup>118</sup> *Koivisto* 2015, s. 971.

<sup>119</sup> *Mäenpää* 2019, s. 11.

<sup>120</sup> *Hollo* 2004b, s. 8–10.

<sup>121</sup> *Tarasti* 2002, s. 577. Ks. ympäristöajattelun kehittymisestä *Oksanen* 2012, s. 36–38. Ks. myös *Ojanen* 1992, s. 39. Ks. ympäristöoikeudellisen sääntelyn lisääntymisestä Ruotsissa 1960–1970-luvuilla *Nordh* 1999, s. 123.

<sup>122</sup> *Kokko* 2019, s. 1–2. Ks. monimuotoisuuden ja sen suojelun määrittelystä *Kuusiniemi* 2001b, s. 159–161. Ks. monimuotoisuuden vähenemisestä *IPBES* 2019. Ks. ilmastonmuutoksen määrit-

## 1.2 MODERNIN YMPÄRISTÖPROSESSIN RAKENNE JA JÄNNITTEET

Ne haasteet ja ongelmat, joihin edellä kuvattu moderni ympäristöoikeus pyrkii vastaamaan, ovat mittavia ja tieteellis-teknisesti haastavia niin paikallisella, kansallisella kuin globaalillakin tasolla. Tämä ei voi olla vaikuttamatta prosessiin, jossa asioita käsitellään. Ongelmien ratkaisemiseksi luodut prosessit, mekanismit ja järjestelmät eivät välttämättä noudata juridiikan perinteisiä konventioita tuomioistuinpöytäkirjoista. Hallintoprosessin alalajin, *ympäristöprosessin*, erityispiirteiden esille nostaminen on perusteltua. Silti moninaisuuden korostamisen rinnalla tulee lähteä siitä, että yhteys hallintoprosessiin ja sen keskeisiin tunnuspiirteisiin säilyy.

Ympäristöprosessin merkityksen korostaminen on tarpeen useistakin syistä. On kiinnitettävä huomiota myös muutoksenhakuprosessiin tilanteessa, jossa ympäristöongelmiin liittyvät haasteet, uhat, tekninen kehitys ja luonnontieteelliset tutkimustulokset on puettu oikeudelliseen muotoon. Perinteiset prosessilajit, kuten siviiliprosessi ja normaalimuotoinen hallintoprosessi, eivät välttämättä sellaisenaan sovellu monimuotoisten ympäristöasioiden ratkaisuun. Oikeuden täytyy olla aidosti ja tehokkaasti kaikkien saatavilla: *accessibility to all*.<sup>123</sup> Tämä kaikki heijastuu asiantuntijatuomarin käyttämiseen. Aineellinen oikeus toteutuu lopulta vain asianmukaisten menettelyjen kautta.<sup>124</sup> Suomalaiselle oikeudenkäyntimenettelylle voidaan asettaa *Linnan* esittämällä tavalla kestäväan kehitykseen liittyviä vaatimuksia (*fair ja smart*). Prosessin tavoitteita tulee Linnan mukaan toteuttaa yhtäältä oikeudenmukaisesti ja toisaalta fiksimusti kestäväyyden näkökulmasta.<sup>125</sup> Lisäksi ympäristöprosessuaalisessa ratkaisutoiminnassa asianosaisten kokemaan oikeudenmukaisuuteen tulee kiinnittää erityisen paljon huomiota intressiristiriitojen ja asioihin usein liittyvän tunnelatauksen vuoksi.<sup>126</sup> Hallintotuomioistuinten ratkaisujen on oltava substanssi-asiantuntemusta ilmentäviä ja aineellisen oikeuden toteutumista edistäviä.<sup>127</sup>

telemisestä Hollo 2017b, s. 3. Ks. ilmastonmuutoksesta IPCC 2018. Ks. KHO:n ratkaisu 31.5.2018 taltionumero 2594 (vesivoimalaitos/Jepua), jossa ilmastonmuutos tuli esille lyhyesti vesilain mukaisen intressivertailun yhteydessä. Ks. ilmastonmuutokseen liittyvistä oikeudenkäynneistä Alankomaissa ja Yhdysvalloissa Heinzerling 2018, s. v. Ks. Alankomaiden tapauksesta ja EU:n yleisessä tuomioistuimessa nostetusta ilmastokanteesta Selvenius-Hurme 2019, s. 67.

<sup>123</sup> Cappelletti 1989, s. 236–237. Ks. oikeuden saatavuudesta myös Huovila 2003, s. 81–82. Ks. Cappellettin merkityksestä esim. Letto-Vanamo 2017, s. 234.

<sup>124</sup> Amirante 2012, s. 443.

<sup>125</sup> Linna 2018, s. 661 ja 675–676. Linnan artikkeli koskee siviiliprosessia, mutta vastaavat tavoitteet voidaan asettaa hallintomenettelylle ja ympäristöprosessille.

<sup>126</sup> Ks. erilaisista intresseistä ympäristöongelmissa Hadjiyianni 2019, s. 5. Koetun oikeudenmukaisuuden merkitystä heijastelee esimerkiksi se, että psykologisen tutkimuksen mukaan ilmastonmuutosta torjuvista toiminista tulee kertoa niin, että niistä kaikille koituvat edut ja hyödyt nousevat selvästi esille, ks. Jylhä – Akrami 2015, s. 111. Ympäristöasiat herättävät tunteita, ks. Adler ym. 2019, s. 6.

<sup>127</sup> Ks. aineellisen oikeusturvan keskeisyydestä hallintoprosessissa Halila 2000, s. 1.

Ympäristöprosessin perusteita tarkasteltaessa on todettava, että vallan kolmijako (*trias politica*) näkyy selkeästi ympäristöasioiden käsittelyn järjestämisessä.<sup>128</sup> Suomessa ympäristöasiat ratkaistaan ensi asteena substanssiasiantuntemusta omaavassa hallinnossa. Ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa lupaviranomaisina toimivat aluehallintovirastot ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. Valvonta- ja hallintopakkoasioissa päätöksen tekevät ensi asteena elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset yleisinä valvontaviranomaisina. Edellä mainittujen viranomaisten tekemiin päätöksiin haetaan muutosta valittamalla Vaasan hallinto-oikeuteen ympäristönsuojelulain 190 §:n nojalla.

Viranomaisvaiheessa menettely on luonteeltaan hallintomenettelyä, johon sovelletaan hallintolakia (434/2003) ja ympäristönsuojelulain menettelyä koskevia erityissäännöksiä. Poliittikaan kytköksissä oleva hallinto toteuttaa valtion tavoitteita ja on luonteeltaan toimeenpanovaltaa.<sup>129</sup> Muutoksenhaku ympäristöasioissa on järjestetty muiden hallintoasioiden tapaan kuitenkin tuomioistuimessa. Hallintomenettelyä toteuttavasta asiantuntevasta sektorihallinnosta asiat siirtyvät eri menettelyyn eli hallintoprosessiin riippumattoman tuomiovallan alueelle.<sup>130</sup>

Muutoksenhakumenettelyä koskevan ympäristöprosessin omaleimaisuuden tunnustamista ja profiloitumista voidaan pitää vielä aineellista ympäristöoikeutakin tuoreempänä ilmiönä. Yleisen hallintoprosessin erityispiirteet, kuten virallisperiaate ja aineelliseen totuuteen pyrkiminen, näkyvät myös ympäristöprosessissa.<sup>131</sup> Muutoksenhakuun ympäristöasioissa liittyy asioiden ja joustavan substanssilainsäädännön erityispiirteiden vuoksi yleisestä hallintoprosessista poikkeavia piirteitä.<sup>132</sup> Ympäristöprosessin tunnuspiirteitä ovat muun muassa tekniikan ja luonnontieteiden korostuminen ratkaisutoiminnassa sekä suopea suhtautuminen päätöksen muuttamiseen tuomioistuimessa.<sup>133</sup> Ympäristöprosessiin vaikuttavat lisäksi ympäristöperusoikeus ja erilaiset kansainväliset yh-

<sup>128</sup> Ks. vallanjakoon liittyvistä näkökulmista Paloniitty – Eliantonio 2018, s. 113.

<sup>129</sup> Koivisto 2011, s. 91–92 ja 120. Hän määrittelee toimeenpanovalaksi perinteisesti sen, mikä ei ole lainsäädäntö- tai tuomiovaltaa. Ks. tuomiovallasta ja toimeenpanovalasta Mäenpää 2018, s. 95–99. On otettava huomioon, että aluehallintovirastojen (valtion lupaviranomaisten) eräänlaisia edeltäjiä olivat vesioikeudet ja ympäristölupavirastot. Niiden historiaan ei ole tässä yhteydessä mahdollista tarkemmin syventyä.

<sup>130</sup> Koivisto 2011, s. 92.

<sup>131</sup> Virallisperiaatteen sijaan voidaan käyttää termiä tuomioistuinjohtoisuus, ks. Halila 2000, s. 273–275. Ks. virallisperiaatteesta Aer 2008, s. 759, ja Aer 2009, s. 761, sekä tuomioistuimen aktiivisesta roolista Mäenpää 2019, s. 15. Periaatteen tausta on hallintomenettelyssä. Ks. myös aineellisesta totuudesta hallintoprosessissa Halila 2000, s. 274, ja Tarkka 2015, s. 511.

<sup>132</sup> Ks. etenkin viranomaisten moniasianosaisuudesta vesiasioissa esim. Vihervuori 1981, s. 8, 208–214, 268, 319 ja 429, sekä moniasianosaisista asioista yleensä Vihervuori 2012, s. 168–170. Moniasianosaisuusteiden taustalla on hallintomenettely viranomaisessa laajoina kuulemisineen.

<sup>133</sup> Ks. eri tieteistä Vihervuori 1981, s. 68. Ks. lupamääräysten muuttamisen tavanomaisuudesta ympäristöasioissa Vihervuori 2004, s. 498.

teydet, kuten EU-oikeuden asettamat vaatimukset. Ympäristöllä on EU-oikeudessa vankka asema siitä huolimatta, että alun perin EU:n tavoitteet koskivat pääasiassa muita sektoreita kuin ympäristönsuojelun edistämistä.

*Moderni ympäristöprosessi* on syntynyt osin ennen doktriinia käytännössä. Voimakkaat ulko-oikeudelliset tekijät, kuten kansainvälinen kehitys ja kasvavat ympäristöongelmat, johtivat modernin aineellisen ympäristöoikeuden syntyyn ja kysymykseen muutoksenhaun järjestämisestä. Suomessa muutoksenhaku ympäristöasioissa on järjestetty hallintoprosessissa, joka on kuitenkin alun perin syntynyt muita kuin ympäristöasioita varten. Siitä kertovat ympäristönsuojelulain muutoksenhakua koskevat erityissäännökset.

Toisaalla siviili- ja rikosprosessi sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen nojaava prosessiajattelu kehittyivät omista lähtökohdistaan. Moderni ihmisoikeusajattelu on syntynyt oman historiallisen kehityksensä seurauksena toisen maailmansodan jälkeen ennen ympäristötietoisuuden kasvamista ja ympäristöongelmien syvällistä tiedostamista.<sup>134</sup> Ihmisoikeussopimus perustuu liberaaliin traditioon, jossa keskeisessä asemassa olivat kansalaisoikeudet ja poliittiset ihmisoikeudet (civil and political human rights). Ihmisoikeussopimuksessa ei suoranaisesti taata oikeutta puhtaaseen ympäristöön.<sup>135</sup> Eroista huolimatta sekä ympäristönsuojelussa että ihmisoikeuksissa on kyse valtion vastuusta.<sup>136</sup> Ympäristöprosessin ja yleisen prosessiajattelun välisten ristiriitojen taustat voivat osin liittyä ympäristöajattelun ja oikeusturva-ajattelun kehittymiseen.<sup>137</sup> Ristiriitoihin palataan myöhemmin tutkimuksen edetessä.

### 1.3 YMPÄRISTÖPROSESSIN FUNKTIOT

Modernia aineellista ympäristöoikeutta toteutetaan viranomaistason hallintomenettelyssä ja muutoksenhakuvaiheen ympäristöprosessissa. Jako heijastaa oikeusturvaa koskevan Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:n hallintoon ja tuomioistuimeen liittyviä elementtejä. Muutoksenhakuvaiheen ympäristöprosessin funktioita on syytä tarkastella sen selvittämiseksi, mitä prosessilla ja prosessissa tavoitellaan.<sup>138</sup> Samalla prosessin yksityiskohdat ja erityispiirteet sijoituvat kontekstiin ja tarkentuvat.

Kotimaisen ympäristöprosessin perimmäisiä arvoja ja funktioita voidaan jäljittää kansainväliselle tasolle. *Tukholman julistuksessa* (1972) otetaan huomioon

<sup>134</sup> Ks. aiheesta Rosas 2014, s. 19; Heinämäki 2014, s. 528; Koivurova – Pirjatanniemi 2014, s. 28 ja 39; sekä Spaventa 2017, s. 228 ja 251.

<sup>135</sup> Peters 2018, s. 12. Ks. kolmen sukupolven ihmisoikeuksista Pellonpää ym. 2018, s. 25–26.

<sup>136</sup> Heinämäki 2014, s. 554.

<sup>137</sup> Samansuuntaisesti Nilsson 2011, s. 43–44 sekä 88–91.

<sup>138</sup> Ks. funktiokäsitteen epämääräisyydestä ja funktiokeskustelun kritiikistä Ervasti 2002, s. 48–49 ja 67–68, sekä funktioista oikeuden tasolla mts. 56–62.

tulevat sukupolvet ja *Rion julistuksessa* (1992) korostetaan kestävästä kehitystä.<sup>139</sup> Rion julistuksen kymmenennessä periaatteessa otetaan huomioon tehokas oikeuksiin pääsy: ”Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.”<sup>140</sup> Uudet haasteet, kuten ilmastomuutos, muuttavat jatkuvasti näkemystä siitä, mitä on *kestävä kehitys*.<sup>141</sup>

Kotimaisen yleisen hallintoprosessin funktioita ovat *Mäenpään* mukaan tehokkaan oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttaminen, oikeusriidan ratkaiseminen, lainmukaisuuden turvaaminen, lain soveltamista ohjaava ja oikeutta kehittävä tehtävä sekä oikeusvaltiollinen tehtävä.<sup>142</sup> Hallintotuomioistuimen tehtävänä pidetty hallintopäätöksen lainmukaisuuden tutkiminen liittyy oleellisesti viranomaisen harkintavallan rajoihin.<sup>143</sup>

Joissakin asioissa hallintoviranomaisen ratkaisuvallta voi olla yhtä sidottua kuin tuomioistuimen ratkaisuvallta. Toisissa asioissa hallinnon harkintavallalta taas voi olla vapaata kuitenkin siten, että hallinnon periaatteet asettavat sille reunaehdoita.<sup>144</sup> Tuomioistuimen tehtäviin ei lähtökohtaisesti ole katsottu kuuluvan hallinnon harkintavallan käyttäminen tai hallintopäätöksen tekeminen.<sup>145</sup> Tuomioistuin ei voi myöskään ottaa lainsäätäjän roolia täydentämällä lainsäädäntöä.<sup>146</sup> Toisinaan hallintotuomioistuimen harkinnan rajat kuitenkin vastaavat hyvin pitkälle hallintoviranomaisen harkintavalltaa. Näin on esimerkiksi ympäristöasioissa, joissa tuomioistuimen tekemät reformatoriset ratkaisut ovat yleisiä.<sup>147</sup> Voidaan kysyä, milloin tuomioistuin katsoo viranomaisen käyttäneen harkintavalltaansa väärin ja milloin on kyse vain joustavan normin erilai-

<sup>139</sup> Kestävä kehitys mainitaan myös esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjan 37 artiklassa. Ks. myös Heinämäki 2014, s. 530, jonka mukaan Tukholman julistuksesta alkoi ihmisoikeuksien ja ympäristönsuojelun välinen dialogi, sekä Hallberg 2017, s. 212–213.

<sup>140</sup> Samansuuntaisia painotuksia on Århusin yleissopimuksessa. Ks. myös Heinämäki 2014, s. 531, jonka mukaan kestävästä kehityksen korostaminen on sekä vahvistanut että heikentänyt ympäristön näkemistä ihmisoikeutena.

<sup>141</sup> Ks. Hollo 2017b, s. 4–6 vaikeuksista sovittaa yhteen kestävä kehitys ja ilmastotoimet. Ks. kestävästä kehityksen määritelmästä Dernbach 2018, s. 125–126 (taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset näkökulmat).

<sup>142</sup> Mäenpää 2019, s. 22–25. Aiemmassa teoksessaan Mäenpää jaottelee funktiot hiukan toisin, ks. Mäenpää 2007, s. 25–41. Ks. funktioiden erittelyn tarpeellisuudesta Mäenpää 2004, s. 235.

<sup>143</sup> Tarkka 2015, s. 510–511. Hallintotuomioistuimen tehtävänä on arvioida päätöksen lainmukaisuutta, ks. HE 230/2014 vp, s. 53, sekä HE 29/2018 vp, s. 82 ja 227. Ks. myös KHO 2013:122: tuomioistuimella ei ”— — ollut toimivaltaa olennaisesti muuttaa hallintoviranomaisen harkintavalltansa nojalla tekemää poikkeamispäätöstä, vaan ainoastaan tutkia päätöksen lainmukaisuus”.

<sup>144</sup> Vihervuori 2004, s. 496.

<sup>145</sup> Mäenpää 2005, s. 298; Mäenpää 2006, s. 161; ja Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 944–945.

<sup>146</sup> Mäenpää 2005, s. 298.

<sup>147</sup> Vihervuori 2004, s. 498–499. Uudessa prosessilaissa ei ole tarkoitus muuttaa hallintotuomioistuinten toimivaltaa ja käytäntöä ratkaisuvaihtoehtojen osalta. Silti esityksen mukaan päätöksen muuttaminen tuomioistuimessa on poikkeuksellista, ks. HE 29/2018 vp, s. 145–146. KHO kritisoi näkemystä lausunnossaan ja korosti päätöksen muuttamisen yleisyyttä oikeusharkintaisissa asioissa, kuten ympäristöasioissa, ks. korkein hallinto-oikeus 2017 (lausunnon liite), s. 29.

sesta tulkinnasta.<sup>148</sup> *Hollo* mukaan muutoksenhakutuomioistuimen perustelut erityisesti ympäristöasioiden kumoamisratkaisuisissa ovat ongelmallisia, jos viranomaisen päätöksen virheellisyyttä ei voida osoittaa.<sup>149</sup> Hän on katsonut, että harkintavaltaa koskeva keskustelu on osin jäänyt puutteelliseksi ympäristöasioiden oikeusharkintaisen luonteen korostamisen vuoksi.<sup>150</sup>

Ympäristöoikeudessa on kyse joustavin oikeusnormein säännellystä, arvoperusteisesta ja ympäristöpolitiikkaan perustuvasta lainsäädännöstä. *Valvontafunktio* on erityisen korostunut ympäristöasioissa.<sup>151</sup> Ympäristöprosessin avulla toteutetaan aineellista oikeutta, jolla on tiettyjä erityispiirteitä. Ympäristöprosessin funktiona on aineellisen *ympäristöoikeuden toteuttaminen* kaikkine eri sävyineen, arvoineen ja intresseineen. Menettely mahdollistaa aineellisen oikeuden toteuttamisen olematta itseisarvo.<sup>152</sup>

Ympäristöoikeuden luonnetta hahmotettaessa esille nousee näkemys sen konfliktioikeudellisuudesta.<sup>153</sup> Muutoksenhaussa ympäristöprosessin yhtenä tarkoituksena on puolestaan ympäristöoikeudellisiin päätöksiin liittyvien etujen ja haittojen jako oikeudenmukaisesti, vaikka intressivertailua ei sinänsä sisälly suomalaisen ympäristönsuojelulain mukaiseen lupaharkintaan.<sup>154</sup> Kansainvälisessä kirjallisuudessa on esitetty, että ympäristöllisille oikeuksille tulee antaa etusija eri oikeuksien välisessä kilpailutilanteessa.<sup>155</sup> Tiivistetysti suomalaisen muutoksenhakuvaiheen ympäristöprosessin tavoitteena on aineellisen oikeuden ja oikeusturvan toteuttaminen sekä oikeusriitojen ratkaiseminen.<sup>156</sup> Aktiivisten toimijoiden lisäksi prosessin eräänlaisena äänettömänä osapuolena on ympäristö, jonka etuja voi asiassa ajaa yhdistys tai viranomainen.<sup>157</sup> Myös haitankärsijöiden puhevalta liittyy usein ympäristöetujen turvaamiseen. Poh-

<sup>148</sup> Hollo 2004a, s. 87, jossa hän katsoo, että vapaata harkintaa esiintyy ympäristöasioissa vain harvoin ja että vapaata harkintaa ei voi esiintyä yli joustavan normin.

<sup>149</sup> Hollo 2004a, s. 87.

<sup>150</sup> Hollo 2004a, s. 87, ja Hollo 2012, s. 4. Ks. oikeusharkinnasta ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta yleisellä tasolla Mäenpää 2018, s. 519.

<sup>151</sup> Siitari-Vanne 2005, s. 170.

<sup>152</sup> Ks. aineellisen ja menettelyllisen sääntelyn välisestä suhteesta ympäristöasioiden puhevallan yhteydessä Mäntylä 2010, s. 71. Ks. intressipunninnasta ja juridiikan ulkopuolisesta asiantuntijatiedosta Aer 2000, s. 130–131.

<sup>153</sup> Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 613 ja 625–626. Ks. myös Ojanen 1992, s. 34; Nordh 1999, s. 124; ja Hollo 2016a, s. 7. Toisaalta Aer on katsonut, että hallintoprosessissa ei ilmene samanlaista konfliktiajattelua kuin riita- ja rikosprosessissa, ks. Aer 2000, s. 147.

<sup>154</sup> Ks. etujen ja haittojen jakamisesta Ebbesson 2002a, s. 7. Ks. eräänlaisesta vektoriajattelusta Hollo 2009b, s. 27, ja intressien yhteensovittamisesta ympäristöasioissa Mäenpää 2018, s. 1074.

<sup>155</sup> Reid 2018, s. 46–47.

<sup>156</sup> Ks. oikeussuojafunktiosta esim. Mäkinen 2010, s. 195–196.

<sup>157</sup> Mäntylä on tarkastellut väitöskirjassaan luonnon edustajien eli erityisesti ympäristöjärjestöjen ja viranomaisten puhevaltaa hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä, ks. Mäntylä 2010, s. 1–3. Ks. myös vastaväittäjän lausunto Mäenpää 2011b, s. 186 alkaen. Laakso on puolestaan pitänyt näkemystä luonnon puhevallasta väärinymmärryksenä ja eräänlaisena ”uuskäsiteläinopillisena” piirteenä, ks. Laakso 2012, s. 488.

jimmiltaan ympäristöprosessin taustalla on ympäristöperusoikeus, kestävä kehitys ja tulevien sukupolvien huomioon ottaminen.<sup>158</sup>

Oikeusturva on nähtävä kokonaisuutena, josta tärkeän osan muodostaa viranomaistason päätöksenteko.<sup>159</sup> Muutoksenhakuvaiheen ympäristöprosessin toimiminen edellyttää, että päätökset ensi asteena tekevien viranomaisten toiminnan edellytykset ja osaaminen taataan.<sup>160</sup> Niin hallintoprosessin kuin muidenkin prosessilajien osalta on todettu, että menettelyn painopisteen on oltava ensimmäisessä asteessa.<sup>161</sup> Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että viranomais-tason jälkeen painopisteen tulee olla ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa, mitä myös valituslupauudistus kuvastaa.<sup>162</sup> Perustelujen ja menettelyn on oltava laadukkaita niin viranomaisessa kuin ensimmäisessä muutoksenhakuastees-sakin.

## 1.4 ASiantuntijatuomarit vesiylioikeudesta hallinto-oikeuteen

Kokonaiskuvan hahmottamiseksi on ympäristöoikeuden ja ympäristöprosessin lisäksi kartoitettava vielä asiantuntijatuomarijärjestelmän kehitystä. Tekniikan ja luonnontieteiden alan asiantuntijatuomareiden historiallisia edeltäjiä ovat *vesiylioikeuden insinöörijäsenet*.<sup>163</sup> Asiantuntijatiedon tarve oli tunnustettu vesiasioiden käsittelyssä jo pitkään. Vesiasioiden asiantuntemuksen ydinalue oli perinteisesti muodostunut juridiikasta ja tekniikasta. Sen sijaan luonnontieteellinen asiantuntemus hankittiin katselmusten ja lausuntojen avulla.<sup>164</sup>

<sup>158</sup> Ks. kestävydestä, oikeudesta ja oikeudenmukaisuudesta erityisesti siviiliprosessin kontekstissa Linna 2018, s. 655–657.

<sup>159</sup> Halila 2013, s. 968.

<sup>160</sup> Niillä tulee olla aidot mahdollisuudet tehdä laadukkaita päätöksiä. Ks. oikeusturvan toteuttamisesta ensisijaisesti hallinnossa Pohjolainen – Tarukannel 2006, s. 977. Riittävän osaamisen ja asiantuntemuksen takaaminen etenkin pienissä kunnissa on haasteellista. Ks. Paloniitty – Kangasmaa 2018, s. 131.

<sup>161</sup> Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013, s. 25 ja 31. Yleisten tuomioistuinten osalta tämä tarkoittaa ensi asteen tuomioistuimia ja hallintoprosessin osalta sitä, että oikeusturvan painopistettä siirretään oikaisuvaatitusmenettelyyn ja hallinto-oikeuksiin. Oikaisuvaatitusmenettelyä ei tosin käytetä ympäristönsuojelulain mukaisissa lupa- sekä valvonta- ja hallintopakkoasioissa.

<sup>162</sup> HE 43/2017 vp, s. 20, joka johti lakiin ympäristönsuojelulain (527/2014) 190 ja 195 §:n muuttamisesta (974/2017).

<sup>163</sup> Ks. asiantuntijatuomarijärjestelmän historiallisuudesta erityisesti Ruotsi-Suomessa Paloniitty – Kangasmaa 2018, s. 127.

<sup>164</sup> Vuoden 1962 vesilain myötä perustettiin vesioikeudet, joissa jäseninä toimi diplomi-insinöörejä, ks. Räisänen 2007, s. 56–59 ja 62–66. Ks. myös Pärnänen 2012, s. 173. Asiantuntijatuomareiden vesilakiin liittyvät taustat näkyvät hallinto-oikeuslain alkuperäisessä 5 §:n 2 momentissa, joka muutettiin lailla hallinto-oikeuslain muuttamisesta (106/2000). Ks. myös ympäristöasioiden asiantuntijajäsenien kelpoisuuspohjan laajentamisesta HE 114/1998 vp, s. 20 ja 22.

Vesilain myötä vesiasioiden muutoksenhaku jakautui joko vesiylioikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen.<sup>165</sup> Sekä vesiylioikeudessa että korkeimmas-  
sa hallinto-oikeudessa asian ratkaisemiseen osallistui *diplomi-insinöörejä*.<sup>166</sup> Luonnontieteiden asiantuntijat eli *limnologit* tulivat mukaan vesioikeuksien ja vesiylioikeuden toimintaan myöhemmin vesilakia uudistettaessa vuonna 1987 (467/1987) ympäristökysymysten merkityksen kasvettua.<sup>167</sup> Lainmuutosta kos-  
keneen hallituksen esityksen mukaan eri tahot olivat arvostelleet vesioikeuk-  
sien asiantuntemuksen puutetta liittyen vesien luonnontalouteen.<sup>168</sup> Toisaal-  
ta osa ympäristöasioiden muutoksenhausta, kuten ympäristölupamenettelylain (735/1991)<sup>169</sup> mukaiset asiat, oli ohjattu lääninoikeuksiin, jotka ratkaisivat ky-  
seisen lain mukaisia asioita ilman asiantuntijajäseniä.

Vuonna 1999 hallinto-oikeudet muuttuivat yleisiksi hallintotuomioistuimi-  
miksi.<sup>170</sup> Vesioikeudet ja Vaasassa vesiasioiden erityistuomioistuimena toimi-  
nut vesiylioikeus lakkautettiin.<sup>171</sup> Muutoksenhaku keskitettiin Vaasan hallinto-  
oikeuteen.<sup>172</sup> Hallinto-oikeuslakia koskeneessa hallituksen esityksessä keskit-  
tämistä perusteltiin muun muassa sillä, että vesi- ja ympäristönsuojeluasiat  
vaativat erityisosaamista ja usean eri alan tietämystä sekä yhtenäistä lainkäyt-  
töä.<sup>173</sup> Lakivaliokunnan mietinnössä todettiin, että ajatuksesta perustaa ym-  
päristöasioiden erityistuomioistuin oli luovuttu. Lakivaliokunta kiinnitti huo-  
miota lisäksi yhtenäisen oikeuskäytännön merkitykseen, ympäristöasioiden  
vaikeuteen ja monitieteellisyteen sekä olemassa olevien resurssien hyödyn-  
tämiseen.<sup>174</sup>

Vuoden 2000 ympäristönsuojelulainsäädännön uudistusten myötä asian-  
tuntijatuomareiden kelpoisuusvaatimuksia muutettiin vastaamaan ympäris-

<sup>165</sup> Blomstedt 1976, s. 70, ja Räisänen 2007, s. 66–67. Vesiylioikeus toimi ensin Vaasan hovi-  
oikeuden jaostona. Ks. HE 266/1984 vp, s. 1 ja 22–23 esim. siitä, miten tietyissä asioissa vesiyli-  
oikeuden päätökseen haettiin muutosta korkeimmalta oikeudelta.

<sup>166</sup> Räisänen 2007, s. 66–67. Ks. laki vesilain muuttamisesta (427/1970) erityisesti 15 luvun  
3 §:n osalta vesioikeusinsinööriä koskeneista vaatimuksista, jotka koskivat myös vesiylioikeuden  
insinöörjäseniä.

<sup>167</sup> Räisänen 2007, s. 67–69. Samalla muutettiin muutoksenhakusäännöksiä.

<sup>168</sup> HE 266/1984 vp, s. 23. Hallituksen esityksen mukaan vesioikeuslimnologeja tuli käyttää laa-  
joissa asioissa. Ilmeisesti asiantuntemuksen puute koski myös vesiylioikeutta, sillä sinnekin eh-  
dotettiin limnologijäseniä, ks. HE 266/1984 vp, s. 24. Nykyään käytetään ”luonnontalouden” si-  
jasta mieluummin termiä ”luonnontieteet”.

<sup>169</sup> Ympäristölupamenettelylaki kumottiin lailla ympäristönsuojelulainsäädännön voimaansa-  
panosta (113/2000).

<sup>170</sup> Mäenpää 2007, s. 46–49.

<sup>171</sup> Ks. vesioikeuksien lakkauttamisesta Pärnänen 2012, s. 135–136.

<sup>172</sup> Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 30 ja 68.

<sup>173</sup> HE 114/1998 vp, s. 1 ja 20–21. Ks. keskittämisen eduista yleensä Hämäläinen 2000, s. 1288.

<sup>174</sup> LaVM 19/1998 vp, s. 3–4. Mietinnöstä ilmenee, että silloisen lainsäädännön mukaan kunnal-  
lisista päätöksistä valittiin lääninoikeuteen ja ympäristökeskusten päätöksistä suoraan korkeim-  
paan hallinto-oikeuteen, mikä teki muutoksenhakujärjestelmästä vaikeaselkoisen.

tönsuojelulain vaatimuksia.<sup>175</sup> Hallinto-oikeuslain muuttamista koskeneen lain (106/2000) 5 §:n 2 momentin mukaan ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin kelpoisuusvaatimuksena oli soveltuva ylempi korkeakoulututkinto tekniikan tai luonnontieteiden alalta. Lisäksi edellytettiin perehtyneisyyttä. Luonnontieteellisen osaamisen merkitys korostui. Ennen *IPPC-direktiivin* (Integrated Pollution Prevention and Control)<sup>176</sup> perustuvaa vuoden 2000 ympäristönsuojelulainsäädännön uudistusta tilanne oli monelta osin erilainen. Päästöihin keskittyvä IPPC-direktiivi korosti kokonaisharkintaa, minkä vuoksi eri sektoreiden lupalainsäädäntö sekä päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmä yhtenäistettiin.<sup>177</sup> Substanssiasiantuntemuksen merkitys korostui entisestään IPPC-direktiivin ja sen seuraajan teollisuuden päästädirektiivin (IED)<sup>178</sup> myötä. Niissä tuodaan esille parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimus (BAT).<sup>179</sup>

Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten asioiden muutoksenhaun keskittämistä yhteen hallinto-oikeuteen on myöhemmin kritisoitu lähinnä oikeuspoliittisin perustein.<sup>180</sup> Oikeusministeriön niin sanottu *tasotyöryhmä* ehdotti vuonna 2010 ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisten asioiden käsittelyn hajuttamista alueellisiin hallinto-oikeuksiin siten, että aluehallintoviranomaisen toimivaltaan kuuluvien ympäristölupien muutoksenhaku keskitettäisiin yhteen tai kahteen hallinto-oikeuteen. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen ratkaisutoimivaltaan kuuluvien asioiden muutoksenhaku ehdotettiin hajautettavaksi kaikkiin hallinto-oikeuksiin, kunhan erityisasiantuntemuksen turvaamisen keinot selvitetään. Työryhmän mietinnössä korostuivat alueellisten hallinto-oikeuksien tasavertainen asema ja kehittäminen.<sup>181</sup> Sen sijaan oikeusturvaan, ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden erityispiirteisiin ja asiantuntemuksen turvaamisen käytännön toteuttamiseen ei mietinnössä juurikaan kiinnitetty huomiota.<sup>182</sup> Osin näkemys on selitettävissä työryhmän tehtävänannolla, johon

<sup>175</sup> Räisänen 2007, s. 73. Ks. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 95. Ks. lisäksi PeVL 11/1999 vp, s. 5–6. Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamisesta annetussa lausunnossa käsiteltiin muun muassa vesioikeustuomareiden siirtämistä ympäristölupavirastoihin sijoitettaviin virkoihin vesioikeuksien lakkauttamisen myötä.

<sup>176</sup> Directive 96/61/EC.

<sup>177</sup> Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 95. Ks. sektorikohtaisesta järjestelmästä Hollo 2004a, s. 78–79. Ks. myös Hollo 2016b, s. 4.

<sup>178</sup> Directive 2010/75/EU.

<sup>179</sup> Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 96. BAT-vertailuasiakirjoja kutsutaan puolestaan nimellä *BREF* (*BAT reference document*). BREF:t (BAT-päätelmät) ovat syntyneet Euroopan unionin tasolla BAT-tietojen vaihdon seurauksena. Ks. erilaisista standardeista ympäristöoikeuden alalla Darpö 2019, s. 84.

<sup>180</sup> Kritiikkiä keskittämistä kohtaan on esitetty muun muassa sillä perusteella, että sen katsotaan vähentävän muutoksenhakujärjestelmän selkeyttä ja tekevän yleisestä hallintotuomioistuimesta eräänlaisen erityistuomioistuimen, ks. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 93. Ks. keskittämisen haitoista yleensä esimerkiksi Hämäläinen 2000, s. 1289.

<sup>181</sup> Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 102.

<sup>182</sup> Toki asiantuntijuuden tarpeeseenkin kiinnitettiin jossain määrin huomiota, ks. oikeusministe-

kuului kaikkien hallinto-oikeuksien kehittäminen tasavahvoina sekä asiaryhmien hajauttaminen.<sup>183</sup>

Ilmeisesti juuri näistä syistä uudistus ei ole ainakaan toistaiseksi edennyt. Niin sanottu *yhden luukun raportti* on tosin ottanut asian uudelleen esille vuonna 2016.<sup>184</sup> *Valituslupauudistusta* koskeneessa hallituksen esityksessä vuonna 2017 korostettiin kuitenkin jälleen Vaasan hallinto-oikeuden mahdollisuutta huolehtia ratkaisukäytännön yhtenäisyydestä.<sup>185</sup> Vuoden 2018 alusta voimaan tulleesta lainmuutoksesta (974/2017) lähtien ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten asioiden jatkomuutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa.

Vuosien kuluessa painopiste on muuttunut ja luonnontieteellisen osaamisen merkitys on entisestään kasvanut.<sup>186</sup> Vaasan hallinto-oikeuden toimintakertomukset vuosilta 2013–2018 osoittavat, että hallinto-oikeudessa on toiminut vuositason 3–4 tekniikan alan hallinto-oikeustuomaria ja kuusi luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomaria.<sup>187</sup> Asiantuntijatuomareiden osaamisalueet ovat moninaisia ja osoittavat, että asiantuntijatuomarit ovat erikoistuneet ympäristönsuojelulain ja vesilain piiriin kuuluvissa asiaryhmissä vielä tiettyihin osa-alueisiin. Tekniikan alan hallinto-oikeustuomarit ovat esimerkiksi *rakentamistekniikkaan, ympäristötekniikkaan tai maa- ja vesitekniikkaan* erikoistuneita diplomi-insinöörejä. Luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarit ovat filosofian maistereita, jotka ovat opiskelleet muun muassa *biofysiikkaa, kemiaa, hydrobiologiaa, ekologiaa, ympäristötieteitä ja maaperägeologiaa*.<sup>188</sup>

---

riön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 98. Tasotyöryhmän ansioksi on luettava se, että se toi kuitenkin avoimesti esille keskittämistä puoltavia ja sitä vastaan olevia näkökohtia, s. 93.

<sup>183</sup> Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, kuvailulehti.

<sup>184</sup> Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2016, s. 82 ja 90. Sen mukaan eri ympäristöllisten lupien muutoksenhakutiet voitaisiin yhtenäistää ja yhden luukun mallin mukaiset hankepäätökset käsiteltäisiin samassa tuomioistuimessa. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, kuinka monta hallinto-oikeutta käsittelee hankelupa-asioita ottaen huomioon asiantuntemus ja tuomioistuinten työtaakka. Raportin sivulla 109 todetaan seuraavaa: ”Muutoksenhaku ympäristöhankeluvan osapäätöksistä olisi tarpeen ohjata samaan hallinto-oikeuteen. Tältä osin nykyistä muutoksenhakujärjestelmää tulisi ympäristöasioissa yhtenäistää laajemminkin. Muutoksenhaun ohjaaminen kaikkiin kuuteen hallinto-oikeuteen olisi sinänsä mahdollista, mutta asiantuntemuksen keskittäminen voisi kehittää muutoksenhakutuomioistuinten päätösten laatua. Mahdollista voisi olla sekin, että muutoksenhaku ohjattaisiin Vaasan hallinto-oikeuteen — ”. Toisaalta kiinnitettiin huomiota uudistuksen aiheuttamaan Vaasan hallinto-oikeuden työtaakan mahdolliseen liialliseen kasvamiseen. Raportti vaikutti ympäristöllisten lupamenettelyjen yhdenmukaistamiseen (lait 764–775/2019).

<sup>185</sup> HE 43/2017 vp, s. 20.

<sup>186</sup> Jo 1980-luvun oikeuskirjallisuudessa todettiin, että asiantuntemusta tarvitaan ensinnäkin toiminnan ympäristövaikutusten sekä toiseksi tuotantoprosessin ja sen kehittämisen arvioimiseksi, ks. Uotila 1984, s. 109.

<sup>187</sup> Lukuihin on otettu mukaan myös määräaikaiset tuomarit ja niistä on vähennetty pitkällä virkakavalla olleet henkilöt. Vuositason asiantuntijatuomareiden lukumäärät ovat pysyneet suunnilleen vakiona.

<sup>188</sup> Vaasan hallinto-oikeuden tekniikan ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomareiden osaamisluettelo.

Vertailun vuoksi todettakoon, että korkeimman hallinto-oikeuden sivutoimiset ympäristöasioiden asiantuntijajäsenet ovat usein vahvasti tiedetaustaisia henkilöitä ja eroavat siten Vaasan hallinto-oikeuden asiantuntijatuomareista.<sup>189</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenillä on taustavirka muualla kuin tuomioistuinlaitoksessa. Asiantuntijoiden ja lainoppineiden tuomareiden välinen keskeinen ero liittyy puolestaan erikoistumiseen. Vaasan hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa ympäristöasioita käsittelevät lainoppineet jäsenet eivät erikoistu pelkästään ympäristöasioihin.<sup>190</sup>

Viimeisin muutos on liittynyt asiantuntijatuomareiden tehtäväkentän laajentamiseen. Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarit ovat tulleet hiljattain mukaan ympäristölupien kanssa yhteiskäsittelyssä käsiteltäviin maa-ainesasioihin.<sup>191</sup> Lisäksi ympäristöasioiden asiantuntijatuomareiden asiaryhmiä on pyritty laajentamaan vielä luonnonsuojeluasioihin laajemman ympäristöllisten lupamennettelyjen yhdenmukaistamishankkeen yhteydessä. Vaasan hallinto-oikeuden kyseistä yhdenmukaistamishanketta koskeneesta hallituksen esitysluonnoksesta antamassa lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että hallinto-oikeuslain kokoonpanosäännöstä on muutettava, jos asiantuntijatuomari halutaan mukaan luonnonsuojelulain mukaisessa yhteiskäsittelyssä ratkaistavien asioiden ratkaisukokoonpanoon. Hallinto-oikeus katsoi lausunnossaan muun ohella, että vesilain tai ympäristönsuojelulain mukaisesta lupa-asiasta ja luonnonsuojelulain mukaisesta poikkeamisasiasta tehtyä valitusta ei ole järkevää ratkaista osin juristikokoonpanossa ja osin asiantuntijatuomarilla varustetussa kokoonpanossa.<sup>192</sup> Hallituksen esityksessä esitettiin hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momentin muuttamista siten, että asiantuntijatuomarit tulisivat hallinto-oikeudessa mukaan myös tiettyihin luonnonsuojelulain mukaisiin yhteiskäsittelyasioihin.<sup>193</sup>

Valtion lupa- ja valvontaviraston toimeenpanohankkeen eli niin sanotun Luova-hankkeen kariutumisen myötä ympäristövaliokunta muutti kuitenkin mainittua pykälää koskevaa esitystä niin, että siitä poistettiin viittaus luonnonsuojelulakiin (1096/1996).<sup>194</sup> Tässä muodossa laki hallinto-oikeuslain muuttamisesta (775/2019) hyväksyttiin. Muutoksenhaku menee mainituissa asioissa siis jatkossakin alueellisiin hallinto-oikeuksiin juristikokoonpanojen ratkaista-

<sup>189</sup> Luettelo korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä.

<sup>190</sup> Kuusiniemi 2013, s. 325. Ks. myös Paloniitty – Kangasmaa 2018, s. 125 (erityisesti alaviite 2).

<sup>191</sup> Laki maa-aineslain muuttamisesta (424/2015). Ensimmäisen muutoksenhakuasteen kokoonpano jäi maa-aineslain uudistuksen yhteydessä sivurooliin ja hiukan epäselväksi, joten sitä täsmennettiin vielä lailla hallinto-oikeuslain muuttamisesta (775/2019) ympäristöllisten lupamennettelyjen yhdenmukaistamisen yhteydessä.

<sup>192</sup> Vaasan hallinto-oikeuden lausunto 20.3.2018 luonnoksesta hallituksen esitykseksi, s. 10.

<sup>193</sup> HE 269/2018 vp, s. 118. Ks. myös Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2016 (niin sanottu yhden luukun raportti), s. 72.

<sup>194</sup> YmVM 22/2018, s. 7 ja 25.

viksi. Edellä selostettu osoittaa, miten tärkeät tuomioistuimen asiantuntemuksen turvaamiseen ja kokoonpanoihin liittyvät kysymykset eivät saa riittävästi huomiota lakeja säädettäessä ja jäävät muiden kysymysten varjoon.

## 2 Asiantuntijuudesta ja asiantuntemuksen tarpeesta

Asiantuntijuutta koskevat kysymykset ovat herättäneet yhteiskunnassa keskustelua laajemminkin kuin tuomioistuinlaitoksessa. *Asiantuntija* määritellään muussa kuin oikeudellisessa kirjallisuudessa itsenäisesti työskenteleväksi henkilöksi, joka on suorittanut korkeakoulututkinnon ja jolla ei ole alaisia.<sup>195</sup> Sekä lainoppineet tuomarit että eri alojen asiantuntijajäsenet ovat omien alojensa asiantuntijoita.<sup>196</sup>

Muut tieteenalat kuin juridiikka katsovat asiantuntijoita omista lähtökohdistaan. Postmodernissa yhteiskunnassa suhtaudutaan asiantuntijavaltaan ja auktoriteetteihin useistakin syistä aikaisempaa kriittisemmin, mikä asettaa uudenlaisia vaatimuksia tuomioistuimille.<sup>197</sup> Asiantuntijat näyttäytyvät merkittävinä yhteiskunnallisina vallankäyttäjinä.<sup>198</sup> Työelämässä toimivan asiantuntijan on pystyttävä soveltamaan teoreettista tietoa ongelmiin, oltava sosiaalisesti taitava ja osattava organisoida.<sup>199</sup> Asiantuntijan tekemien johtopäätösten tulee perustua tutkittuun tietoon.<sup>200</sup> Asiantuntijoilla on yleensä aloittelijoita enemmän tietoa ja se on paremmin organisoitua. Lisäksi he hahmottavat ongelmat kokonaisuuksina ja suoriutuvat tutusta ongelmaratkaisutilanteesta nopeasti. Asiantuntija erottaa olennaisen epäolennaisesta.<sup>201</sup> Hän osaa tunnistaa tilanteet, jotka edellyttävät rutiinien sijaan intensiivistä työskentelyä ja tutkimista.<sup>202</sup> Edellä todetun voidaan katsoa pätevän sekä hallintoprosessin asiantuntijajäseniin että lainoppineisiin tuomareihin.

Asiantuntijuus liittyy *professioneihin*, joista perinteisimpiä ovat juristit ja lääkärit.<sup>203</sup> Lakimiehet muodostavat oikeusyhteisön suppeassa merkityksessä.<sup>204</sup> Pro-

<sup>195</sup> Pyöriä 2006, s. 62. Ks. määrittelystä oikeuskirjallisuudessa esim. Edelstam 1991, s. 21.

<sup>196</sup> Ks. oikeudellisen asiantuntemuksen määrittelyn vaikeudesta Koivisto 2017, s. 34–37 (the content of law, legal thinking ja thinking about law).

<sup>197</sup> Ekroos 1995, s. 6 ja 408; KM 2003:3, s. 46–47; ja Pitkäranta 2004, s. 1. Ks. ”eksperttiisin uskotavuus- ja luotettavuuskriisistä” Eräsaari 2006, s. 31. Ks. myös perustuslakivaliokunnan käyttämiä asiantuntijoita vastaan esitetystä kritiikistä ja sen yhteydestä populismiin Koivisto 2017, s. 26 ja 44.

<sup>198</sup> Eriksson 2002, s. 172.

<sup>199</sup> Pirttilä 1997, s. 73, ja Pyöriä 2006, s. 55.

<sup>200</sup> Edelstam 1991, s. 273, ja Rask 2011, s. 22. Ks. myös Eteläpelto 1997, s. 98–99, asiantuntijatiedon määrittelystä kolmen osatekijän avulla (praktinen, formaali ja metakognitiivinen tieto).

<sup>201</sup> Hakkarainen – Paavola 2006, s. 216, sekä Hakala 2006, s. 64 alkaen ja mts. 129.

<sup>202</sup> Palonen – Gruber 2011, s. 47 ja 50.

<sup>203</sup> Konttinen 1997, s. 48, ja Eräsaari 1997, s. 63.

<sup>204</sup> Tuori 2000a, s. 178. Hän määrittelee samalla laajan oikeusyhteisön jäseniksi ne, joilla on ”performatiivinen asenne” omaan oikeusjärjestykseen. Tuori kirjoittaa myös lakimiesten ”eliittikulttuurista”.

fessiot pohjautuvat etenkin koulutukseen ja ammattikieleen.<sup>205</sup> Tuomioistuinaimailmassa toimiessaan niin lainoppineet jäsenet kuin asiantuntijajäsenetkin ovat omien professioidensa edustajia. Tuomioistuinymäristössä juristiprofessiolla on perinteisesti ollut hallitseva asema.<sup>206</sup> Asiantuntijajäsenten asiaryhmiä ratkaistaessa hallinto-oikeudessa toimitaan eri professioihin kuuluvien jäsenten muodostamassa kollegiossa. Juristien koulutuksen olennainen osa liittyy profession opetteluun, minkä seurauksena oikeustieteellisen tutkinnon suorittaneiden kesken vallitsee kollegiaalinen yhteys.<sup>207</sup> Eri professioihin kuuluvien jäsenten väliltä vastaava yhteys lähtökohtaisesti puuttuu. Lisäksi on otettava huomioon juristiprofession alalaji, tuomariprofessio.<sup>208</sup> Tuomioistuimen jäseninä toimivien substanssiasiantuntijoiden tulee samaistua oman professionsa ohella myös ainakin jossain määrin tuomariprofessioon. On pidetty todennäköisenä, että muiden alojen asiantuntijajäsenet tuovat tuomioistuinten toimintaan mukanaan omien professioidensa piirteitä, ideaaleja ja eettisiä standardejaan. Tämän on arveltu muuttavan oikeudellisen päätöksenteon luonnetta.<sup>209</sup>

Asiantuntijaksi kasvaminen on monipolvinen prosessi. Koulutus luo pohjan asiantuntemukselle, mutta kokeneeksi asiantuntijaksi tullaan työskentelemällä kollegoiden kanssa.<sup>210</sup> Ammattitaito kehittyy ja asiantuntijaksi tulee paitsi yksilöllisessä myös vuorovaikutuksellisessa prosessissa.<sup>211</sup> Ohjaus ja siihen kuuluva mentorointi on tärkeää nuorelle juristille varsinkin, kun omaksutaan tuomarin työtapoja ja toimintamalleja.<sup>212</sup> Näin lienee myös asiantuntijajäsenten osalta: he ovat meritaituneet omalla alallaan kokeneempien ohjauksessa. Eri-tyisen tärkeää on integroida asiantuntijatuomarit ja -jäsenet kuitenkin tuomioistuimeen ja tuomarin työhön, johon liittyy muista professioista poikkeavia vaatimuksia.

<sup>205</sup> Pirttilä 1997, s. 77. Ks. professioiden sosiologiasta Pirttilä 2002, s. 12–14.

<sup>206</sup> Ks. esim. Letto-Vanamo 2017, s. 235. Ks. juristiprofession historiallisesta kehittämisestä Salojärvi 2019, s. 22–24, ja juristiprofession muuttumisesta Mäihäniemi – Asp – Band 2018, s. 1026–1027.

<sup>207</sup> Stållvik 2009, s. 49–50 ja 72. Lisäksi hänen mukaansa oikeustieteellinen koulutus on Ruotsissa keskittynyt tuomareiden kouluttamiseen.

<sup>208</sup> Stållvik 2009, s. 76–77. Ks. hallintotuomarin ammatti-identiteetistä Aer 2000, s. 172. Ks. myös Tuori 2000a, s. 179, jonka mukaan oikeuskulttuuria suojaavat erityisesti oikeustiede ja lainkäyttö, sekä Tuori 2007, s. 117 ja 125. Ks. tuomari-identiteetistä Koulou – Koulou – Koulou 2019, s. 33, tuomariprofession ideaaleista mts. 44–51, tuomareiden ammattikunnan tunnusmerkeistä mts. 306–308 sekä tuomariprofession erityispiirteistä mts. 319–327. Em. tutkimus koskee kuitenkin pääasiassa yleisten tuomioistuinten ammattituomareita.

<sup>209</sup> Koulou – Koulou – Koulou 2019, s. 86.

<sup>210</sup> Hakkarainen – Paavola 2008, s. 60 alkaen.

<sup>211</sup> Launis 1997, s. 122–124; Karila – Ropo 1997, s. 149; Saariluoma 1997, s. 231; Hakkarainen – Paavola 2006, s. 217–219; ja Toom – Onnismäe 2008, s. 10–12. Ks. asiantuntijuuden alakoh-  
taisuudesta ja kollektiivisuudesta Palonen – Gruber 2011, s. 42.

<sup>212</sup> Stållvik 2009, s. 69.

Asiantuntijatiedon määrittely ei ole yksiselitteistä. Hiljainen, implisiittinen tieto on oleellinen osa asiantuntijatietoa.<sup>213</sup> Toiminnassa karttuva hiljainen tieto tulee esille vaikeita asioita ratkaistaessa ja erilaisissa vuorovaikutustilanteissa.<sup>214</sup> Hiljaista tietoa voidaan katsoa olevan yksilöiden lisäksi organisaatioilla. Kyse on esimerkiksi toimintatavoista.<sup>215</sup> Organisaatiokulttuurilla on merkitystä.<sup>216</sup> Oppivat organisaatiot luovat uutta tietoa.<sup>217</sup>

Hiljaisen tiedon siirtymistä tapahtuu myös tuomioistuinten perinteisessä esittelijäjärjestelmässä ja kollegiaalisessa työskentelyssä. Hallintoprosessin sivutoimisilla asiantuntijajäsenillä ja päätoimisilla asiantuntijatuomareilla on merkitystä hiljaisen tiedon välittäjinä ja kerryttäjinä. Tuomioistuimessa jatkuvasti läsnä oleva päätoiminen asiantuntijatuomari on koko organisaation kannalta sivutoimista asiantuntijajäsentä parempi lisä. Vastaavasti ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin juridiikan tietämys ja osaaminen karttavat sivutoimista asiantuntijajäsentä tehokkaammin ja nopeammin. Käytännön työelämässä vastaan tulevat tilanteet eivät aina noudata tieteenalojen ja professioiden välisiä rajalinjoja.<sup>218</sup>

Substanssiasiantuntemuksen tarve tuomioistuimissa on kiistaton. Vaikka alati kasvavaan asiantuntemuksen tarpeeseen voidaan vastata lisäämällä yksittäisten juristituomareiden erikoistumista, ei substanssiasiantuntemus voi olla pelkästään lainoppineen jäsenen varassa. Siviili- ja rikosprosessissa vallitsee näkemys, jonka mukaan asiantuntemus hankitaan tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon kuulumattomalta taholta. Hallintoprosessissa on useita asiaryhmiä, joissa on päädytty samaan ratkaisuun. Lisäksi hallintoprosessissa on asiaryhmiä, joiden ratkaisukokoonpanoihin kuuluu sivu- tai päätoiminen asiantuntijajäsen. Myös näissä asiaryhmissä voidaan tarvittaessa hankkia vielä lausunto ratkaisukokoonpanon ulkopuoliselta asiantuntijalta.<sup>219</sup>

<sup>213</sup> Hakkarainen – Paavola 2006, s. 216; Toom 2008, s. 53; ja Busch 2008, s. 34.

<sup>214</sup> Hakkarainen – Paavola 2006, s. 236; Hakala 2006, s. 103; Toom 2008, s. 48 ja 52; sekä Collin – Billet 2011, s. 216–217.

<sup>215</sup> Hakala 2006, s. 132; Toom 2008, s. 52; Busch 2008, s. 18; ja Palonen – Gruber 2011, s. 44.

<sup>216</sup> Onnismäe 2008, s. 120 alkaen. Toisaalta organisaatiolle merkityksellinen tieto voi olla myös muuta kuin hiljaista tietoa, kuten tiedon tilannekohtaisuutta ja subjektiivisuutta, ks. Hakala 2006, s. 129.

<sup>217</sup> Jacobsen – Thorsvik 2008, s. 385 ja 399, sekä Busch 2008, s. 22 alkaen. Organisaatiot voivat myös uusiutua oppimalla, ks. Mönkkönen – Roos 2010, s. 262–266.

<sup>218</sup> Ks. esim. Määttä 2001, s. 226. Hänen mukaansa esimerkiksi ympäristöhallinnossa tarvitaan osaajia, joilla on sekä luonnontieteellistä että oikeudellista koulutusta. Ks. Mönkkönen – Roos 2010, joiden mukaan työelämässä ammatin sijaan ratkaisevaa on ”– orientoituminen ilmiön ratkaisuun”.

<sup>219</sup> Paloniitty – Kangasmaa 2018, s. 135. Yksi esimerkki asiantuntijatiedon tarpeesta tuomioistuimissa on syksyltä 2018 peräisin oleva korkeimman oikeuden lakialoite. Se esitti valtioneuvostolle lainsäädännön täydentämistä siten, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) tehtäväksi säädettäisiin antaa korkeimmalle oikeudelle pyynnöstä maksuttomia vakuutuslääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja työtapaturma- ja ammattitautiasioissa. Tavoitteena olisi

---

oikeusvarmuuden parantuminen, ks. korkein oikeus 2018, s. 4–7. Aloitteeseen vastattiin terveydenhuoltolain muuttamishankkeella, ks. HE luonnos 3.7.2019. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille tulisi velvollisuus järjestää lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antaminen tuomioistuinten pyynnöstä yhdessä muiden yliopistollisten sairaanhoitopiirien kanssa. Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri perustaisi asiantuntijaryhmän ja valtio korvaisi kustannukset. Korkein oikeus on todennut hankkeesta antamassaan lausunnossa, että ehdotuksesta tulisi vielä selvemmin käydä ilmi tuomioistuimien oikeus saada lausuntoja ja vastaavasti sairaanhoitopiirien velvoite antaa lausuntoja ja järjestää niiden antaminen, ks. korkein oikeus 2019 kohdat 4–6. Malli muistuttaa tutkimuksessa myöhemmin esille tulevaa Alankomaiden STABia, joka antaa lausuntoja ympäristöasioissa.

### 3 Asiantuntijan lausunnon antaminen eri prosessilajeissa

Yleisprosessuaalisessa oikeuskirjallisuudessa asiantuntijan jäsenyysasemaan on suhtauduttu torjuvasti. Suomalaisessa tutkimuksessa *Vuorenpää* on eritellyt asiantuntijaedustuksen etuja ja haittoja. Etuina hän on pitänyt edullisuutta ja tuomioistuimen legitimitetin lisääntymistä. Asiantuntijakokoonpanoja käytettäessä huomiota tulee kiinnittää prosessinjohtoon. *Vuorenpään* mukaan tuomioistuimen riippumattomuus voi vaarantua asiantuntijajäsenten vuoksi. Asiantuntijan kuulemisen etuina hän on pitänyt kontradiktorisuutta ja joustavuutta. *Vuorenpään* mukaan asiantuntijajäsenjärjestelmän ei tule olla ensisijainen vaihtoehto.<sup>220</sup>

Ruotsalainen *Diesen* on puolestaan katsonut, että asiantuntijajäsen voi ainoastaan täydentää tuomioistuimen oikeudellista osaamista. Maallikkotuomari, jolla hän tarkoittaa muita kuin lainoppineita jäseniä, tarvitsee apua voidakseen suoriutua tehtävästään.<sup>221</sup> *Diesenin* mukaan asiantuntijajäsenet edistävät sinänsä aineellisesti oikeita ratkaisuja ja tehostavat ratkaisutoimintaa. Lainoppineet tuomarit voivat kuitenkin joutua melko sokeasti luottamaan asiantuntijoiden arvioihin. *Diesenin* mukaan asiantuntijajäsenet ovat paras vaihtoehto tuomioistuimen kannalta, mutta eivät asianosaisten kannalta.<sup>222</sup> Ruotsalaisen *Edelstamin* mukaan asiantuntijajäsen ei välttämättä ilman oikeudellista koulutusta aina ymmärrä, missä hänen tehtävänsä rajat menevät.<sup>223</sup> *Edelstamin* mukaan asiantuntijajäsenen tulee avoimesti selostaa oikeudelle ja asianosaisille se asiantuntijatieto, jota asian ratkaisussa käytetään. Sen jälkeen siitä tulee kuulla asianosaisia. Myös asiassa esitetyn selvityksen luotettavuuden arvioiminen kuuluu asiantuntijajäsenen tehtäviin osana päätösharkintaa.<sup>224</sup>

<sup>220</sup> *Vuorenpää* 2012, s. 48–55. Toisin *Jokela* 2000, s. 1136, joka pitää parhaana vaihtoehtona sekajärjestelmää. Ks. asiantuntijatodistajan pätevyydestä sekä esteettömyydestä ja puolueettomuudesta *Rask* 2011, s. 28–31. Pätevyyyteen liittyy esimerkiksi se, miten asiantuntija pitää itsensä ajan tasalla tieteenalansa kehityksestä. Terminologia on sittemmin muuttunut oikeudenkäymiskaaren vuoden 2016 uudistamisen jälkeen. Ennen sitä ”aidolla” asiantuntijalla tarkoitettiin tuomioistuimen määräämää henkilöä. Ks. *Hirvelä* 2006, s. 242, jonka mukaan asiantuntevalla todistajalla tarkoitettiin asianosaisen nimeämää ”tavallista” todistajaa, jolla oli esimerkiksi tietynlainen koulutus. Ks. pätevyydestä ja valinnasta *Edelstam* 1991, s. 160–162.

<sup>221</sup> *Diesen* 1996, s. 15–16. *Diesenin* mielipiteen taustalla voi olla se, että hänen tutkimuksensa koskee myös lautamiehiä.

<sup>222</sup> *Diesen* 1996, s. 51–56. Vertailua asiantuntijajäsenen ja asiantuntevan todistajan välillä on myös Suomessa tehnyt tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea, ks. *KM* 2003:3, s. 389–390.

<sup>223</sup> Ks. asiantuntijajäsenen eduista ja haitoista *Edelstam* 1991, s. 150–153 ja 171–172.

<sup>224</sup> *Edelstam* 1991, s. 24–26, 29, 109, 159, 168–169 ja 171. Toisaalta *Edelstam* ei pidä asiantuntijatiedosta kuulemistakaan välttämättä riittävänä.

Asiantuntijuus ja asiantuntijoiden rooli oikeudenkäynnissä on ollut viime vuosina huomion kohteena suomalaisessa siviili- ja rikosprosessissa.<sup>225</sup> Asiantuntijatodistelun määrän on arvioitu lisääntyneen.<sup>226</sup> Oikeudenkäymiskaarta on hiljattain uudistettu (732/2015) asiantuntijoita koskevien säännösten osalta. Oikeudenkäymiskaaren mukainen asiantuntijuus painottuu kirjallisen lausunnon antamiseen ja kokemussääntöihin. Lausunnon tarkoituksena on auttaa tuomioistuinta erityistä tietoa vaativien, tuomioistuimen asiantuntemuksen ulkopuolella olevien kysymysten ratkaisemisessa.<sup>227</sup> Korkealaatuisilla, kirjallisilla asiantuntijalausunnoilla on katsottu olevan monia etuja.<sup>228</sup>

Asiantuntijan lausunnon sisällön osalta oikeuskirjallisuudessa on edellytetty lausunnossa esitettyjen johtopäätösten perustelemista. Asiantuntijan tulee ottaa kantaa muiden antamiin lausuntoihin sekä tuoda avoimesti esiin omaan lausuntoonsa liittyvät rajoitukset.<sup>229</sup> Asiantuntijalausuntojen sisällöstä ei ole kuitenkaan tarkkoja säännöksiä ilmeisesti sen vuoksi, että lausunnolle asetettavien vaatimusten tarkka määrittely on vaikeaa. Laadukkaana asiantuntijalausunnon esittäminen on lopulta asianosaistenkin edun mukaista. Asiantuntijalausuntojen yhdenmukaisuus on pyritty varmistamaan eri tavoin, kuten suosituksin.<sup>230</sup>

Oikeudenkäymiskaarta (4/1734) uudistettaessa puututtiin asiantuntijan käsitteeseen. Laki oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (732/2015) tuli voimaan vuoden 2016 alusta. Ennen sitä ”aidolla” asiantuntijalla tarkoitettiin ainoastaan tuomioistuimen määräämää henkilöä.<sup>231</sup> Tuomioistuimet nimesivät asiantuntijoita kuitenkin harvoin.<sup>232</sup> Uudistusta pidettiin tarpeellisena oikeudenkäynnin jouduttamiseksi ja sääntelyn selkeyttämiseksi.<sup>233</sup> Oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 25 §:n (1052/1991) 1 momentista ilmenee, että valmistelun merkitys korostuu päätettäessä asiantuntijalausunnon hankkimisesta, jotta pääkäsittelyn läpivieminen turvataan. Myös asianosaisten aktiivisuutta todisteiden hankkimisessa painotetaan. Lain 17 luvun 7 §:n (732/2015) mukaan

”[a]sianosaisten on hankittava asiassa tarpeelliset todisteet. Tuomioistuin saa omasta aloitteestaan päättää hankittavaksi todisteita riita-asiassa, jossa sovinto ei ole sallittu. Rikosasiassa tuomioistuin saa hankkia näyttöä, jos se

<sup>225</sup> Tässä kutsutaan oikeudenkäymiskaaren asiantuntijasäännöksiä siviiliprosessiin pohjautuvaksi malliksi, vaikka ne koskevat myös rikosprosessia. Hallintoprosessin asiantuntijuussäännökset on rakennettu oikeudenkäymiskaaren pohjalta.

<sup>226</sup> Saranpää 2018, s. 1.

<sup>227</sup> HE 46/2014 vp, s. 55. Ks. myös Saranpää 2018, s. 1.

<sup>228</sup> Saranpää 2018, s. 2.

<sup>229</sup> Hirvelä 2006, s. 246. Ks. asiantuntijalausunnon sisällöstä Loiva 2012, s. 660–662.

<sup>230</sup> Saranpää 2018, s. 2–3.

<sup>231</sup> Hirvelä 2006, s. 242, ja Saranpää 2018, s. 2.

<sup>232</sup> HE 46/2014 vp, s. 34.

<sup>233</sup> HE 46/2014 vp, s. 21–23, 33–34 ja 41.

todennäköisesti ei tue syytettä. Tuomioistuimella on kuitenkin asian laadusta riippumatta oikeus hankkia omasta aloitteestaan asiantuntijalausunto”.

Rikosasiassa tuomioistuimen rooli on siten rajatumpi ja näytön hankkiminen tuomioistuimen toimesta edellyttää ennakkoarviointia. Tuomioistuimella on kuitenkin rikosasioissakin laaja asiantuntijalausunnon hankkimisoikeus ennakkoarvioinnin vaikeuden vuoksi.<sup>234</sup> Tämä liittyyne lausuntojen sisältämän tiedon sijoittumiseen tuomioistuimen asiantuntemuksen ulkopuolelle. Kokemussäännöt on nostettu kirjoitetun lain tasolle. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 34 §:n (732/2015) mukaan

”[a]siantuntijaa kuullaan erityisiä tietoja vaativista kokemussäännöistä sekä niiden soveltamisesta asiassa ilmenneisiin seikkoihin”.

Lainkohdan perustelujen mukaan asiantuntijan erityiset tiedot hankitaan ”– koulutuksen tai kokemuksen taikka molempien kautta. Tyypillisiä asiantuntijoita ovat esimerkiksi lääkärit ja tavarantarkastajat ja teknisen alan ammattihenkilöt, kuten rakennusinsinöörit”.<sup>235</sup> Hallituksen esityksen asiantuntijoiden esimerkkiluettelo ilmentää siviili- ja rikosprosessissa käsiteltävien asioiden luonnetta ja niiden ratkaisemisessa tarvittavaa eri alojen erityisasiantuntemusta.

Lainmuutosta koskeneiden esitöiden mukaan asiantuntijaa koskevia säännöksiä sovelletaan siitä riippumatta, mikä taho hänet on nimennyt. Asiantuntija voi olla viranomainen tai yksityinen henkilö, mutta hänen on täytettävä tietyt vaatimukset.<sup>236</sup> Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 35 §:n (732/2015) 1 momentissa mainitaan rehellisyys ja taitavuus sekä sen 2 momentissa puolueettomuus.<sup>237</sup> Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 66 §:ssä (732/2015) säädetään asiantuntijan mahdollisuudesta saada palkkiota ja korvausta.

Asiantuntijan kuuleminen toteutetaan siviili- ja rikosprosessissa pääsääntöisesti kirjallisesti. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 36 §:n (732/2015) 2 momentin mukaan asiantuntijaa on kuultava tuomioistuimessa suullisesti tietyissä tilanteissa. Lainkohdan perustelujen mukaan kirjallisen kuulemisen ensisijaisuus on perusteltua, koska asiantuntijan lausunto on yleensä helpompi ymmärtää kirjallisessa kuin suullisessa muodossa eikä suullisen kertomuksen havainnointi ole yhtä tärkeää kuin todistajien osalta. Asiantuntijan tulisi lausunnossaan tehdä selkoa tutkimuksessaan tekemistään havainnoista sekä antaa perusteltu

<sup>234</sup> HE 46/2014 vp, s. 55: rikosasiassa kielto hankkia näyttöä syytteen tueksi ei koske asiantuntijalausuntoja.

<sup>235</sup> HE 46/2014 vp, s. 99.

<sup>236</sup> HE 46/2014 vp, s. 98.

<sup>237</sup> Asianosaisen pitää tarvittaessa pystyä osoittamaan, että asiantuntija täyttää laissa asetetut vaatimukset, ks. Pölönen – Tapanila 2015, s. 419.

vastaus kysymyksiin.<sup>238</sup> Kirjallinen asiantuntijalausunto on kuitenkin tuotava pääkäsittelyssä esille oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 54 §:n (732/2015) mukaisesti. Asiantuntijan kuulustelusta ja läsnäolosta säädetään joustavasti (oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 49 § ja 50 §:n 2 momentti (732/2015)). Asiantuntijan on annettava vakuutus oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 45 §:n (732/2015) mukaisesti. Myös asiantuntijoiden vastakkainkuulustelu on mahdollista. Tuomioistuimella on tällöin pääkuulusteluvastuu.<sup>239</sup>

Siviiliprosessuaaliseen malliin liittyy tiettyjä ongelmia. Asiantuntijoiden pätevyys ja osaaminen on herättänyt keskustelua. Esimerkiksi asiantuntijoina toimivien psykologien osalta on kiinnitetty huomiota siihen, että heillä tulee olla alan koulutuksen lisäksi mahdollisesti erikoiskoulutusta sekä kokemusta. Asiantuntijuuden kriteerinä on lisäksi pidetty tieteellistä julkaisutoimintaa sekä sitä, että asiantuntijan esittämän tiedon tulisi olla yleisesti hyväksytyn käsityksen mukaista.<sup>240</sup>

Ongelmallista voi olla tuomioistuimen kyky arvioida asiantuntijoiden kertomusten ja lausuntojen sisältöä ja luotettavuutta.<sup>241</sup> Tuomioistuimen ratkaisu ei saisi perustua pelkästään asiantuntijalausuntoon ilman perusteluissa tehtävää lausunnon luotettavuuden arviointia ainakaan tilanteissa, joissa on esitetty keskenään ristiriitaisia lausuntoja.<sup>242</sup> Tällöin tuomioistuimen tulisi käyttää lausuntojen arvioimiseen tieteellisesti hyväksyttäviä kriteerejä.<sup>243</sup> Huomioon on otettava se, että eri tieteenalojen tutkimustulosten varmuus voi vaihdella.<sup>244</sup> Lisäksi tieteelliseen todisteluun liittyy aina virhemarginaali.<sup>245</sup> Luonnontieteidenkin alalla kyse voi olla todennäköisyyksistä. Tuomioistuimen tehtävänä ei ole kuitenkaan ratkaista kokemussääntöjen välistä paremmuutta. Ratkaisevaa on riittävän todennäköinen näyttö ja oikeudellinen arviointi.<sup>246</sup>

Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa on noussut esille Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden ratkaisu *Daubert v. Merrell Dow Pharmaceuticals Inc* (509 US 579 (1993)), jossa se linjasi asiantuntijatodistelun relevanttiutta. Ratkaisun mukaan tuomioistuimessa on ensinnäkin kartoitettava, onko asiantuntijan käyttämä teoria tai tekniikka tieteellisesti testattavissa. Toiseksi on kysyttävä, onko teoria tai tekniikka ollut vertaisarvioitavana julkaisuissa. Kolmanneksi on selvitettävä virhemarginaali ja neljänneksi teorian tai tekniikan hyväksyttävyys.<sup>247</sup>

<sup>238</sup> HE 46/2014 vp, s. 99. Ks. suullisesta kuulemisesta ennen lainmuutosta Hirvelä 2006, s. 246–247.

<sup>239</sup> Ks. asiantuntijoiden vastakkainkuulustelusta Saranpää 2018, s. 11–17.

<sup>240</sup> Haapasalo 2000, s. 15–16. Ks. myös Saranpää 2018, s. 3 (erityisesti alaviite 11).

<sup>241</sup> Saranpää 2018, s. 3.

<sup>242</sup> Edelstam 1991, s. 25; Diesen 1996, s. 51; Heuman 2005–06, s. 769; Rask 2011, s. 11–13 ja 32; Pölönen – Tapanila 2015, s. 418; sekä Saranpää 2018, s. 3.

<sup>243</sup> Gräns 2006–07, s. 790, ja Väisänen – Korkman 2014, s. 738.

<sup>244</sup> Heuman 2005–06, s. 769–770 ja 786–788.

<sup>245</sup> Gräns 2006–07, s. 790.

<sup>246</sup> Saranpää 2018, s. 3.

<sup>247</sup> Rask 2011, s. 25 alkaen; Väisänen – Korkman 2014, s. 725; ja Pölönen – Tapanila 2015, s. 149 (erityisesti alaviite 7, jossa he tuovat esille *Daubert*-testiä täsmentäneet myöhemmät ratkaisut).

Ratkaisusta on saatavissa suuntaviivoja kotimaiseenkin asiantuntijalausuntojen arviointiin eri prosessilajeissa sikäli kuin kyse on selkeästi asiantuntijan käyttämästä tietystä teoriasta tai tekniikasta, tosin tietysin varauksin.<sup>248</sup>

Asiantuntijalausuntoja on pohdittu viime vuosina edellä kuvatusti yleisen prosessin puolella. Muutokset heijastuivat hallintoprosessiin. Hallintolainkäyttölakia (586/1996) uudistettiin vastaamaan oikeudenkäymiskaaren uudistusta. Muutoksen (799/2015) tavoitteena oli aiempaa kattavampi ja selkeämpi sääntely.<sup>249</sup> Hallintolainkäyttölain 40 §:n (799/2015) mukaan valitusviranomainen voi hankkia erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä lausunnon yksityiseltä asiantuntijalta noudattaen soveltuvin osin, mitä siitä säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun tietyissä pykälissä. Hallintolainkäyttölaki on kumottu vuoden 2020 alusta voimaan tulleella hallintoprosessilalla ja myös se sisältää edelleen viittauksia oikeudenkäymiskaareen, vaikka uudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut viittausten vähentäminen.<sup>250</sup> Todistajan ja asiantuntijan suullista kuulemistä koskevan uuden hallintoprosessilain 78 §:ssä viitataan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun säännöksiin monelta osin. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 43 §:n mukaan

”[h]allintotuomioistuimien voi oma-aloitteisesti pyytää erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä lausunnon muulta kuin päätöksen tehneeltä viranomaiselta taikka yksityiseltä asiantuntijalta. Tuomioistuimien voi myös kuulla asiantuntijaa suullisessa käsittelyssä. Tuomioistuimien voi pyytää lausunnon myös asiantuntijalta, jonka oikeudenkäynnin osapuoli nimeää ja jonka kuulemista hallintotuomioistuin pitää tarpeellisenä.

Asiantuntijan on oltava rehelliseksi ja alallaan taitavaksi tunnettu. Asiantuntijana ei saa toimia se, joka on asiaan tai asianosaiseen sellaisessa suhteessa, että hänen puolueettomuutensa vaarantuu”.

Lainkohta mahdollistaa siis kolme menettelyä erityisen asiantuntijatiedon hankkimiseksi hallintotuomioistuimen aloitteesta: lausunnon pyytäminen viranomaiselta, lausunnon pyytäminen yksityiseltä asiantuntijalta sekä asiantuntijan kuuleminen suullisesti.<sup>251</sup> Lisäksi osapuolet voivat nimetä asiantuntijoita.

<sup>248</sup> Ks. Saranpää 2018, s. 3 (erityisesti alaviite 11). Kotimaisesta korkeimman oikeuden oikeuskäytännöstä voidaan mainita muutama korkeimman oikeuden ratkaisu, joissa oli kyse lääketieteellisistä lausunnoista. Ratkaisussa KKO 2013:29 oli kyse vakuutetun oikeudesta korvaukseen. Korkein oikeus arvioi lääketieteellisiä lausuntoja ja syy-yhteys-kysymyksiä, ks. lääketieteen merkityksestä tässä ja muissa tapaturmavakuutusasioissa Norio-Timonen 2014, s. 861–864. Ks. lisäksi KKO:n käytännöstä esim. tapaus KKO 2015:101, jossa oli kyse ammattitaidusta, tapaturmakorvauksesta ja syy-yhteydestä. Ratkaisussa arvioitiin ärsytysyyskän syy-yhteydestä työperäiseen altistukseen. Ks. myös KKO 2011:69; KKO 2011:16; ja KKO 2012:12.

<sup>249</sup> HE 245/2014 vp, s. 1 ja 20–21. Ks. asiantuntijan kuulemisesta veroprosessissa ennen lainmuutosta Pitkäranta 2004, s. 158.

<sup>250</sup> HE 29/2018 vp, s. 1.

<sup>251</sup> Mäenpää 2019, s. 396–397.

Lainkohdan perustelujen mukaan tuomioistuim voi kuulla asiantuntijaa suullisessa käsittelyssä myös ilman ensin annettua kirjallista lausuntoa. Asiantuntijaa ei kuitenkaan voitaisi kuulla suullisessa valmistelussa.<sup>252</sup> Hallituksen esityksen mukaan asian selvittämistä koskevassa 37 §:ssä mainittu ”selvitys” tarkoittaa muun ohella asiantuntijoiden lausuntoja.<sup>253</sup> Tämä vastaa vakiintunutta hallintoprosessuaalista käsitystä.<sup>254</sup>

Uuden hallintoprosessilain suullista käsittelyä koskevan 57 §:n 1 momentin mukaan suullisessa käsittelyssä voitaisiin kuulla muun muassa asiantuntijoita. Pykälän 5 momentin mukaan suullinen käsittely asiantuntijan kuulemiseksi järjestetään vain, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Tämä on linjassa perinteisen hallintoprosessuaalisen käsityksen kanssa. Uuden lain esitöissä painotetaan tuomioistuimen harkintavaltaa suullisen käsittelyn järjestämisen osalta sekä viitataan kokemussääntöihin. Hallituksen esityksen mukaan ”[s]ama henkilö voi suullisessa käsittelyssä kertoa sekä erityistä asiantuntemusta edellyttävistä kokemussäännöistä, että havaitsemistaan tosiseikoista. Asiantuntijan kertomuksessa ensisijaisia ovat kokemussäännöt”.<sup>255</sup>

Suullisen käsittelyn kulkua koskeva hallintoprosessilain 60 § on suppea. Sen mukaan hallintotuomioistuim kuulee asianosaisten ja viranomaisten jälkeen tarvittaessa todistajia ja asiantuntijoita tuomioistuimen päättämässä järjestyksessä.<sup>256</sup> Lain 63 §:n mukaan hallintotuomioistuim päättää asiantuntijan kutumisesta suulliseen käsittelyyn ja huolehtii kutumisesta, mutta se voi oikeuttaa osapuolen kutumaan asiantuntijan. Lain 73 § kuulemisesta teknisellä tiedonvälitystavalla, kuten 75 § tallentamisesta koskevat myös asiantuntijaa.<sup>257</sup> Lain 77 § kustannusten korvaamisesta liittyy myös asiantuntijaan ja 97 §:n mukaan korvattaviin oikeudenkäyntikuluihin kuuluu asiantuntijalle maksettava korvaus.<sup>258</sup>

Vaikka hallintoprosessin asiantuntijasäännökset perustuvat oikeudenkäymiskaareen, on eroja havaittavissa. Hallintoprosessissa asiantuntijaa koskevat säännökset eivät ole kaikilta osin, esimerkiksi asiantuntijan suullisen kuulemisen osalta, niin yksityiskohtaisia kuin oikeudenkäymiskaareessa. Tämä on selitettävissä prosessilajien välisillä eroilla. Hallintoprosessin suullinen käsittely ei ole pääkäsittely.<sup>259</sup> Näin ollen valmisteluistunnolla ei ole hallintoprosessissa

<sup>252</sup> HE 29/2018 vp, s. 109 ja 112.

<sup>253</sup> HE 29/2018 vp, s. 103.

<sup>254</sup> Ks. selvityksen määrittelystä Tarkka 2018, s. 520.

<sup>255</sup> HE 29/2018 vp, s. 126.

<sup>256</sup> HE 29/2018 vp, s. 128.

<sup>257</sup> HE 29/2018 vp, s. 140–141.

<sup>258</sup> HE 29/2018 vp, s. 142–143.

<sup>259</sup> Ks. suullisuudesta hallintoprosessissa ihmisoikeussopimuksen kannalta Ervo 2008, s. 192–210. Kirjallisen prosessin ensisijaisuutta ei ole tarkoitus muuttaa uudessa prosessilaissa, ks. HE 29/2018 vp, s. 53 ja 121–122.

oikeudenkäymiskaareen verrattavaa asemaa asiantuntijan lausunnon hankkimisesta päätettäessä.<sup>260</sup> Asiantuntijalausuntoa ei myöskään tarvitse käydä läpi hallintoprosessin suullisessa käsittelyssä siten kuin oikeudenkäymiskaarensa edellytetään.

Seuraavista esimerkkipäätöksistä ilmenee, millaisissa asioissa hallintoprosessissa on pyydetty asiantuntijalausuntoa. Ratkaisut ovat ajalta ennen hallintolainkäyttölain edellä mainittua uudistusta. Ne kuvastavat kuitenkin niitä moninaisia tilanteita, joita asiantuntijalausunnon hankkimiseen liittyy. Päätöksessä KHO 2012:111 korkein hallinto-oikeus hankki vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua koskeneessa asiassa selvitystä muun ohella aivohalvausriskin ja iän välisestä yhteydestä. Perusturvalautakunta oli valittanut korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallinto-oikeuden ratkaisusta. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi pyynnöstä lausunnon, jonka mukaan aivohalvauksen ilmaantuvuus kasvaa voimakkaasti iän myötä. Korkein hallinto-oikeus totesi saadun selvityksen perusteella olevan perusteltua päätellä, että asianomaisen avuntarve johtui pääasiassa hänen ikääntymiseensä liittyneestä aivoverenvuodosta, eikä asianomaisella ollut oikeutta henkilökohtaiseen apuun. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja saattoi voimaan lautakunnan päätöksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2015:189 A oli pyytänyt ennakkolupaa saadakseen Saksassa hoitoa borrelioosiin sekä keuhkoklamydia- ja mykoplasmainfektioihin. Kansaneläkelaitos oli hylännyt hakemuksen ja hallinto-oikeus valituksen. Asiassa oli ratkaistavana, täytyivätkö A:n tilanteessa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen mukaiset edellytykset ennakkoluvan myöntämiselle, ja olisiko A:lla oikeus saada Suomessa hakemuksessa tarkoitettua hoitoa. A oli esittänyt, että hallinto-oikeuden käytössä ollut yliopistollisen keskussairaalan toimittama lääketieteellinen arviointi ei ollut ollut puolueeton. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä aiheutui korkeimmalle hallinto-oikeudelle velvollisuus hankkia riippumattomien asiantuntijoiden lausuntoja. Korkein hallinto-oikeus pyysi lausuntoa Valviralta, jonka kieltäydyttyä<sup>261</sup> korkein hallinto-oikeus pyysi lausuntoa sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivalta terveydenhuollon palveluvalikoimaneuvostolta.<sup>262</sup> Tämä toimitti dosentin asiantuntijalausunnon. Lausunnossa todettiin muun muassa, että borrelioosin hoidosta saatujen tieteellisten tutkimusten mukaan yli neljän viikon mittaisesta antibioottihoidosta ei ollut todettu olevan lisähäyötyä. Edelleen lau-

<sup>260</sup> Tämä siitäkkin huolimatta, että uudessa prosessilaissa on yleissäännös suullisesta valmistelusta (47 §). Ks. valmisteluistunnosta korkein hallinto-oikeus 2017 (lausunnon liite), s. 18.

<sup>261</sup> Finlexistä ilmenee, että Valvira ei katsonut lausunnon antamisen kuuluvan sen toimivaltaan.

<sup>262</sup> Valittaja oli vaatinut, että lausuntoa pyydetään Pirkanmaan sairaanhoitopiiriltä. Tämä vaatimus hylättiin.

sunnon mukaan vaihtoehtoisen tai täydentävän lääketieteellisen hoidon ei ollut tutkimuksella todettu vaikuttavan suotuisasti ja Suomessa olisi mahdollisuus antaa kaikkia samoja vaihtoehtoisia hoitoja kuin tietyllä ulkomaisella klinikalla. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että asiassa saadun selvityksen mukaan A:ta oli hänen sairautensa vuoksi tutkittu ja hoidettu Suomessa lääketieteellisesti perustelluin menetelmin. Asiassa ei ollut käynyt ilmi, että A ei olisi saanut asianmukaisesti hoitoa Suomessa.

Molemmissa tapauksissa kyse oli oikeudellisista rajatapauksista ja vaikeasti arvioitavista lääketieteellisistä selvityksistä. Molemmat tapaukset kuuluvat asiarhyymiin, jotka ratkaistaan lainoppineiden jäsenten kokoonpanossa ilman asiantuntijajäsentä. Tapauksissa korkeimman hallinto-oikeuden hankkimat asiantuntijalausunnot tukivat viime kädessä hallintoviranomaisen kantaa ja johtivat yksityisten asianosaisten kannalta kielteisiin lopputuloksiin. Menettelyä voidaan kritisoida jossain määrin etenkin, kun kyse on ollut ylimmän oikeusasteen hankkimista lausunnoista. Muutoksenhakumahdollisuutta ei enää korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuisista ole. Jälkimmäisessä tapauksessa kuitenkin myös EU-oikeudelliset näkökohdat edellyttivät asiantuntijalausunnon pyytämistä.

Kuten edellä ilmenee, tuomioistuimien saa kuitenkin jopa rikosasioissa hankkia asiantuntijalausunnon ilman ennakoarviointia.<sup>263</sup> Näin ollen hallintotuomioistuimella tulee lähtökohtaisesti olla virallisperiaatteen, asioiden indispositiivisen luonteen sekä aineelliseen totuuteen pyrkimisen vuoksi mahdollisuus hankkia asiantuntijalausunto omasta aloitteestaan. Uuden oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännökset ovat asiantuntijalausunnon pyytämisen osalta perusteltuja. Toisaalta asiantuntijalausuntoja pyydetään nykyään hallintoprosessissa varsin harvoin missään asiaryhmissä, mikä voi heijastella näkemystä tuomioistuimesta puolueettomana riidan ratkaisijana. Asiantuntijoiden jäsenyysasema tietyissä asiaryhmissä on omiaan vähentämään asiantuntijalausuntojen tarvetta.

<sup>263</sup> HE 46/2014 vp, s. 55.

## 4 Asiantuntija jäsenenä hallintotuomioistuimessa

### 4.1 KEHITYSKAARI LÄÄNINOIKEUSLAISTA TUOMIOISTUINLAKIIN

Lääninoikeuksien asiaryhmiin kuuluvien ympäristöasioiden ratkaisukokoonpanoissa ei ollut mukana asiantuntijoita jäseninä. Esimerkiksi ympäristölupamenettelylain mukaisissa asioissa muutoksenhaku ohjautui lääninoikeuksiin. Nykyisten ympäristöasioiden asiantuntijatuomareiden roolin, tehtävien ja tarpeellisuuden hahmottamiseksi on tarkasteltava sitä, missä muissa hallintoprosessin asiaryhmissä asiantuntijan kuulumista tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon on pidetty tarpeellisenä. Tavoitteena on löytää asiaryhmien välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä, jotka osaltaan voivat selittää asiantuntijajäsenten tarvetta. Tutkimustehtävä edellyttää hallintoprosessin asiantuntijajäsenten asiaryhmien vertailua.

Sivutoimiset asiantuntijajäsenet ovat hallintoprosessissa asiantuntijatuomareita yleisempi ilmiö asiaryhmissä mitattuna. Lisäksi sivutoimisia asiantuntijajäseniä on kaikissa hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kuitenkaan vuonna 1975 voimaan tulleessa lääninoikeuslaissa (1021/1974) ei ollut säännöksiä asiantuntijajäsenistä. Erityisasiantuntemuksen tarve kuitenkin tunnustettiin.<sup>264</sup> Lääninoikeuslakia muutettiin 1980-luvun lopulla siten, että sivutoimiset asiantuntijajäsenet tulivat mukaan kokoonpanoihin tietyissä asiaryhmissä. Erityisen tärkeänä sitä pidettiin *mielenterveysasioissa*. Niissä lääninoikeus oli ilman asiantuntijajäseniä voinut usein tarkastella vain menettelyyn liittyviä kysymyksiä. Myös tahdonvastaisia sosiaalihuoltotoimenpiteitä koskeissa asioissa ja tartuntatautilain mukaisissa asioissa erityisasiantuntemusta pidettiin tarpeellisenä. Sen sijaan rakennusasioissa asiantuntijajäsenen mukanaoloa ei pidetty välttämättömänä. Hallituksen esityksessä korostettiin tältä osin lääninoikeuden mahdollisuutta hankkia lausuntoja ja selvityksiä, joista tuli kuulla asianosaisia.<sup>265</sup> Kontradiktorisuus näyttää jo tuolloin vaikuttaneen harkintaan asiantuntijajäsenten asiaryhmistä.

Lainmuutoksen myötä lääninoikeuslain 4 §:n 3 momentin (242/1989) mukaan lääninoikeudessa osallistui 11 §:ssä mainittujen asioiden käsittelyyn sivutoimisia asiantuntija- ja lisäjäseniä. Lainmuutoksen 11 §:n (242/1989) 1 momentin mukaan

<sup>264</sup> HE 65/1988 vp, s. 15–16.

<sup>265</sup> HE 65/1988 vp, s. 7–8 ja 18.

”[y]hden lainoppineen jäsenen *sijasta* (kursiivi lisätty)<sup>266</sup> osallistuu lääninoikeudessa asian käsittelemiseen ja ratkaisemiseen asiantuntijajäsen

- 1) lastensuojelulaissa (683/83) tarkoitetussa lapsen huostaanottoa, sijaishuoltoon sijoittamista tai huostassapitämisen lakkaamista koskevassa asiassa;
- 2) kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/77) tarkoitettussa vastoin tahtoa tapahtuvaa erityishuollon antamista tai jatkamista koskevassa asiassa;
- 3) asiassa, jossa on kysymys muutoksenhausta mielisairaslain 53 §:n 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen;
- 4) asiassa, jossa on kysymys päätöksestä, jolla henkilö on päihdehuoltolain (41/86) 11 tai 12 §:n mukaisesti määrätty hoitoon tahdostaan riippumatta, sekä mainitun lain 13 §:ssä tarkoitettussa asiassa; sekä
- 5) tartuntatautilaissa (583/86) tarkoitetuissa asioissa.”<sup>267</sup>

Lääninoikeuslain 11 a §:n (242/1989) 1 momentin mukaan valtioneuvosto määräsi asiantuntijajäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Hallituksen esityksessä korostettiin sivutoimisten asiantuntijoiden toimivan tuomarin tehtävissä, mikä liittyi tehtävässä pysymisoikeuteen.<sup>268</sup>

Lääninoikeuslaki kumottiin vuonna 1999 hallinto-oikeuslailla. Alkuperäisessä muodossaan hallinto-oikeuslain 4 §:n 1 momentin mukaan lain 7 §:ssä mainittujen asioiden käsittelyyn osallistui asiantuntijajäseniä. Alkuperäisen 7 §:n 1 momentin mukaan

”[l]ainoppineiden jäsenten *lisäksi* (kursiivi lisätty) osallistuu hallinto-oikeudessa asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen asiantuntijajäsen:

- 1) lastensuojelulaissa (683/1983) tarkoitetussa lapsen huostaanottoa, sijaishuoltoon sijoittamista, huostassapitämisen lakkaamista tai yhteydenpidon rajoittamista koskevassa asiassa;
- 2) kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977) tarkoitettussa vastoin tahtoa tapahtuvaa erityishuollon antamista tai jatkamista koskevassa asiassa;
- 3) asiassa, jossa on kysymys mielenterveyslaissa (1116/1990) tarkoitettua henkilön määräämisestä hoitoon tai hoidon jatkamisesta hänen tahdostaan riippumatta;

<sup>266</sup> Ks. HE 65/1988 vp, s. 28 siitä, miten päätösvaltaiseen kokoonpanoon kuului siis kaksi lainoppinutta jäsentä ja yksi asiantuntijajäsen. Lääninoikeuslain 9 §:n mukaan lääninoikeus oli pääsääntöisesti päätösvaltainen kolmijäsenisenä.

<sup>267</sup> Muutetun pykälän 3 momentin mukaan muusta toimenpiteestä kuin lopullisesta pääasiaratkaisusta lääninoikeus saattoi kuitenkin päättää ilman asiantuntijajäsentä. Lääninoikeuslain 11 §:n 1 momentin 3 kohtaa muutettiin edelleen (1246/1990) siten, että asiantuntijajäsen osallistui asian käsittelemiseen ja ratkaisemiseen ”— — asiassa, jossa on kysymys mielenterveyslaissa (1116/90) tarkoitettua henkilön määräämisestä hoitoon tai hoidon jatkamisesta hänen tahdostaan riippumatta”. Lisäksi lääninoikeuslain 11 §:n 1 momentin 1 kohtaa muutettiin lainmuutoksella (588/1996) siten, että siihen lisättiin yhteydenpidon rajoittaminen.

<sup>268</sup> HE 65/1988 vp, s. 30. Määräaikaisten asiantuntijajäsenten oikeus pysyä tehtävässään on luonnollisesti sidottu määräaikaan.

- 4) asiassa, jossa on kysymys päätöksestä, jolla henkilö on päihdehuoltolain (41/1986) 11 tai 12 §:n mukaisesti määrätty hoitoon tahdostaan riippumatta, sekä mainitun lain 13 §:ssä tarkoitettussa asiassa; sekä
- 5) tartuntatautilaissa (583/1986) tarkoitetuissa asioissa”.<sup>269</sup>

Hallinto-oikeuslain myötä kokoonpanoa siis laajennettiin sivutoimisten asiantuntijajäsenten asiaryhmissä niin, että kolmen lakimiesjäsenen lisäksi kokoonpanoon kuului asiantuntijajäsen.<sup>270</sup> Hallinto-oikeuslain hallituksen esityksessä todettiin, että tiettyjen asioiden ratkaisemisessa tarvitaan oikeudellisen asiantuntemuksen lisäksi muutakin erityisasiantuntemusta. Sen ei kuitenkaan katsottu vähentävän oikeudellisen osaamisen tarvetta, minkä vuoksi päädyttiin laajaan kokoonpanoon. Sen sijaan sivutoimisten asiantuntijajäsenten asiaryhmiä ei katsottu tarpeelliseksi muuttaa.<sup>271</sup> Lainmuutoksella (1424/2001) muutettiin hallinto-oikeuslain 7 §:n 1 momentin 3 kohtaa siten, että se laajennettiin koskemaan mielenterveyslaissa tarkoitettua henkilön omaisuuden haltuunottoa ja yhteydenpidon rajoittamista.<sup>272</sup>

Hallinto-oikeuksien ruuhkautuminen johti kuitenkin melko pian kokoonpanojen keventämiseen. Esitöissä korostettiin edellä selostetusta hallinto-oikeuslain hallituksen esityksestä poiketen, että asiantuntijajäsenten asiaryhmissä asioiden ratkaisu perustui usein muuhun kuin oikeudelliseen asiantuntemukseen.<sup>273</sup> Hallinto-oikeuslain 7 §:ää muutettiin (699/2005) siten, että hallinto-oikeudessa asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuu asiantuntijajäsen.<sup>274</sup> Kokoonpanojen keventämisen ei katsottu vaarantavan oikeusturvaa.<sup>275</sup> Mielenterveys- ja lastensuojeluasioiden todettiin edelleen muodostavan valtaosan asiantuntijajäsenten asiaryhmistä. Suullisten käsittelyjen yleisyyteen asiantuntijajäsenten asiaryhmissä kiinnitettiin niin ikään huomiota.<sup>276</sup>

Tämän jälkeen muutettiin lain 7 §:n 1 momentin 1 kohtaa siten, että asiantuntijajäsen määrättiin osallistumaan lastensuojelulaissa tarkoitettussa lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskevan asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen (422/2007). Lainmuutoksella (26/2012) lisättiin vielä kyseiseen momenttiin 1 a kohta. Sen mukaan asiantuntijajäsenen tulee osallistua asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen tietyissä adoptiolaisissa tarkoitetuissa asioissa.

<sup>269</sup> Pykälän 2 momentin mukaan muusta toimenpiteestä kuin lopullisesta pääasiantarkaisusta hallinto-oikeus saattoi kuitenkin päättää ilman asiantuntijajäsentä.

<sup>270</sup> Ks. myös HE 112/2004 vp, s. 11.

<sup>271</sup> HE 114/1998 vp, s. 29. Muiden asiantuntijajäsenasioiden kuin mielenterveys- ja huostaanottoasioiden määrää pidettiin käytännössä vähäisenä.

<sup>272</sup> Ks. HE 113/2001 vp, s. 1 asiantuntijajäsenen osallistumisesta yhteydenpidon rajoittamista koskevan asian käsittelyyn. Ks. myös StVM 35/2001 vp, s. 5 siitä, miten muutoksenhakuoikeus tulisi laajentaa myös potilaan omaisuuden haltuunottoa koskeviin päätöksiin.

<sup>273</sup> HE 112/2004 vp, s. 12.

<sup>274</sup> Määre ”lainoppineiden jäsenten lisäksi” siis poistui.

<sup>275</sup> HE 112/2004 vp, s. 12, ja HaVM 13/2005 vp, s. 3. Ks. hallinto-oikeuslain 12 §:n muutokset (675/2006) HE 85/2005 vp, s. 7–11; LaVM 9/2006 vp, s. 2; ja PeVL 2/2006 vp, s. 2.

<sup>276</sup> HE 112/2004 vp, s. 12.

Nykyisin voimassa olevan hallinto-oikeuslain 12 §:n 1 momentista (675/2006) ilmenee hallinto-oikeuden kolmijäseninen peruskokoonpano. Päätösvaltaisuutta koskevan hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momentissa (775/2019) säädetään erityiskokoonpanosta vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa sekä ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisessa yhteiskäsittelyssä ratkaistavien asioiden käsittelyssä.<sup>277</sup> Edellä selostetusta historiakatsauksesta ilmenee, että hallintoprosessi on asiantuntijajäsenten prosessilaji. Asiaryhmät, joihin sivutoiminen asiantuntijajäsen osallistuu, ovat moninaisia. Ne ovat pysyneet pääosin ennallaan 1980-luvun lopulta lähtien. Nykyisen hallinto-oikeuslain 7 §:n 1 momentin (699/2005) mukaan

”[h]allinto-oikeudessa asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuu asiantuntijajäsen:

- 1) lastensuojelulaissa (417/2007) tarkoitetussa lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskevassa asiassa; (13.4.2007/422)
- 1 a) adoptiolaissa (22/2012) tarkoitetussa asiassa, joka koskee adoptionevonnan keskeyttämistä, kansainvälisen adoptiopalvelun antamisesta kieltäytymistä tai palvelun keskeyttämistä, adoptiolupaa taikka oikeutta tietojen saamiseen adoptioasiakirjoista; (20.1.2012/26)
- 2) kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977) tarkoitetussa vastoin tahtoa tapahtuvaa erityishuollon antamista tai jatkamista koskevassa asiassa;
- 3) asiassa, jossa on kysymys mielenterveyslaissa (1116/1990) tarkoitetusta henkilön määräämisestä hoitoon tai hoidon jatkamisesta hänen tahdostaan riippumatta tai hänen omaisuutensa haltuunotosta taikka yhteydenpidon rajoittamisesta;
- 4) asiassa, jossa on kysymys päätöksestä henkilön määräämisestä päihdehuoltolain (41/1986) 11 tai 12 §:n mukaisesti hoitoon tahdostaan riippumatta, sekä mainitun lain 13 §:ssä tarkoitetussa asiassa; sekä
- 5) tartuntatautilaissa (1227/2016) tarkoitetuissa asioissa. (21.12.2016/1234) (2.9.2005/699)”.<sup>278</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä säädetään korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa (1265/2006).<sup>279</sup> Mainitun lain 11 §:n 1 momentin (773/2019)<sup>280</sup> mukaan kaksi ympäristöasiantuntijaneuvosta osallistuu sellaisen asian käsittelyyn, joka on ratkaistu vesilain, ympäristönsuojelulain, vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa menet-

<sup>277</sup> Lain 12 §:n 2 momentin sanamuotoa on hiukan muutettu 1.9.2020.

<sup>278</sup> Asiantuntijajäsenistä säädetään myös vuoden 2017 alusta voimaan tullessa tuomioistuinlain 4 luvun 5 §:n 2 momentissa.

<sup>279</sup> Tässä yhteydessä on mahdollista tarkastella korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanoja ai-noastaan kursorisesti.

<sup>280</sup> Pykälän 1 momentin 1.9.2020 voimaan tulleen muutoksen (713/2019) ero aikaisempaan muotoiluun on se, että siinä viitataan mainittujen lakien mukaisessa menettelyssä ratkaistuihin asioihin. Muutos liittyy ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamiseen.

telyssä. He osallistuvat myös Ahvenanmaata koskevien vastaavien ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelyyn.<sup>281</sup> Lisäksi pykälän 2 momentin mukaisten, kuten patenttia koskevien, asioiden käsittelyyn osallistuu kaksi *yli-insinööri-neuvosta*.<sup>282</sup>

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole päätoimisia asiantuntijatuomareita, ja esimerkiksi lastensuojelu- ja mielenterveysasiat ratkaistaan ilman sivutoimista asiantuntijajäsentä. Kokoonpanot hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa eroavat myös laajuudeltaan. Hallinto-oikeudessa ympäristö- tai vesiasian saattaa ratkaista kolme jäsentä, joista yksi on asiantuntijatuomari. Lisäksi hallinto-oikeudessa asia voidaan ratkaista jäsenen esittelystä, jolloin asiassa ei ole erillistä esittelijää. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa taas ympäristö- tai vesiasia ratkaistaan viiden lainoppineen ja kahden asiantuntijajäsenen kokoonpanossa esittelijän esittelystä (laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 6 § (892/2015), 9 ja 11 § (681/2016, 887/2018 ja 773/2019)). Valituslupa-asia voidaan ratkaista suppeammassa kolmen jäsenen kokoonpanossa ilman asiantuntijajäsentä tai kolmen lainoppineen ja yhden asiantuntijajäsenen kokoonpanossa (laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 6 §:n 2 momentti (892/2015) ja 3 momentti (979/2017)). Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten asioiden muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää vuoden 2018 alusta lähtien valituslupaa (974/2017).

Korkeimman hallinto-oikeuden rooli ja tehtävät eroavat valituslupauudistuksen myötä yhä enemmän hallinto-oikeuden roolista ja tehtävistä. KHO:n rooli ylimpänä oikeusasteena on korostunut, mikä osaltaan selittää sen asiantuntijajäsenten sivutoimisuutta. KHO:n oikeuskäytäntö ohjaa hallintotuomioistuinten ja hallinnon toimintaa esimerkiksi joustavia normeja tulkittaessa.<sup>283</sup> Ympäristöasioihin liittyvän selvittämisen ja selvitysten arvioinnin painopisteen voidaan katsoa olevan viranomaisvaiheen jälkeen ensimmäisessä muutoksenhakuas-

<sup>281</sup> Tältä osin KHO:n ja hallinto-oikeuden tilanteet eroavat. Vaasan hallinto-oikeudella ei ole toimivaltaa Ahvenanmaata koskevissa asioissa. Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa asiantuntijatuomareita ei ole. KHO:ssa asiantuntijajäsenten mukanaoloa on kuitenkin pidetty tarpeellisena Ahvenanmaatakin koskevissa asioissa. Selkeää syytä sille, miksi Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa ympäristöasioiden asiantuntijatuomaria ei ole katsottu tarpeelliseksi, on vaikea löytää. Mahdollisia selityksiä ovat ympäristöasioiden vähäisyys ja asiantuntijatuomarin löytämisen vaikeus. Lisäksi kokoonpanot ovat Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa muutenkin poikkeuksellisia (ks. laki Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta (547/1994) 5 §). Ks. myös HE 35/1994 vp, s. 5. Sen mukaan sivutoimisten asiantuntijajäsenten asiaryhmissä saattaa olla vaikeaa löytää Ahvenanmaalta henkilöitä, jotka täyttävät kelpoisuusvaatimukset ja jotka eivät ole esteellisiä.

<sup>282</sup> Myös tuomioistuinlain 17 lukuun viitataan pykälän 3 momentissa. Muun muassa asiantuntijajäsenten kelpoisuusvaatimuksista säädetään tuomioistuinlain 17 luvussa. Tuomioistuinlailla kumottiin korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä annettu laki (1266/2006), ks. tuomioistuinlain 24 luvun 2 §:n 3 kohta ja HE 7/2016 vp, s. 1.

<sup>283</sup> Halila 2013, s. 980–982, jonka mukaan ohjaaminen ei saa olla liian voimakasta suhteessa hallintoon.

teessa. Erilaiset asiantuntijat aiheuttanevat kuitenkin eroja työn organisoinnissa ja työtavoissa Vaasan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden välille. Erot voivat heijastua käytännön ratkaisutoimintaan. Vaasan mallin mukainen asiantuntijatuomarijärjestelmä antaa mahdollisuuden valita kuhunkin asiaan sellainen asiantuntija, jolla on erityisosaamista juuri kyseisestä asiaryhmästä tai substanssikysymyksestä.

## 4.2 KRIITISYYDESTÄ SÄILYTTÄMISEEN: LAINSÄÄTÄJÄN LINJA?

*Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea* otti vuonna 2003 selkeän kannan. Sen mukaan asiantuntijajäseniä sisältävistä erityiskokoonpanoista tuli luopua ja asiantuntemukseen perustuva tieto tuli hankkia kuulemalla asiantuntevia todistajia ja asiantuntijoita. Asiantuntijajäsenten osallistumisen päätöksentekoon katsottiin olevan tietyissä asiaryhmissä perusteltua. Toisaalta korostettiin oikeudenkäynnin avoimuutta.<sup>284</sup> Hallintoprosessin osalta todettiin, että kysymys asiantuntijajäsenistä oli jatkuvasti esillä ja että huomioon oli otettava pyrkimys yleisten hallintotuomioistuinten vahvistamiseen.<sup>285</sup> Komitean jälkeen niin sanottu *tasotyöryhmä* käsitteli kriittisesti erityisesti Vaasan hallinto-oikeuden ympäristö- ja vesiasioiden asiantuntijatuomareita.<sup>286</sup> Sen jälkeen hallintoprosessin asiantuntijajäsenten ja -tuomareiden tarvetta ei ole perusteellisesti pohdittu.

Kriitikistä huolimatta asiantuntijajäsenet ja -tuomarit ovat säilyneet hallintoprosessin tietyissä asiaryhmissä, eikä kriittiselle asenteelle ole havaittavissa tukea viime aikaisista esitöistä. Kyseessä saattaa olla tietoinen valinta asiantuntijajäsenten puolesta. Lainsäädännön muutokset näyttävät 1980-luvun jälkeen liittyneen pääasiassa kokoonpanojen laajuuteen. Lainsäädännön muutokset ovat olleet tempoilevia. Välillä asiantuntijajäsen on tullut kokoonpanoon lakimiesjäsenen sijasta, välillä lainoppineiden jäsenten lisäksi.<sup>287</sup> Esimerkiksi vuoden 1998 hallinto-oikeuslakia koskevassa hallituksen esityksessä korostettiin substanssiasiiantuntemuksen ja lainopillisen osaamisen yhtäläistä tarvetta, kuten edellä on todettu.<sup>288</sup> Melko pian hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön

<sup>284</sup> KM 2003:3, s. 32 ja 390–391. Komiteassa oli yleisten tuomioistuinten ja yleisen prosessioikeuden vahva edustus (KM 2003:3, s. 6–7), mikä on saattanut vaikuttaa sen kannanottoihin. Komitea suhtautui myös varsin kielteisesti erityistuomioistuihin, ks. KM 2003:3, s. 32. Terminologia on sittemmin muuttunut. Ennen oikeudenkäymiskaaren ”aidolla” asiantuntijalla tarkoitettiin ainoastaan tuomioistuimen määräämää henkilöä.

<sup>285</sup> KM 2003:3, s. 86. Ks. myös s. 390, jossa korostetaan, ettei toimeksiantoon kuulunut kaikkien kokoonpanoihin liittyvien kysymysten läpikäyminen.

<sup>286</sup> Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 102.

<sup>287</sup> Ks. toisaalta myös yleisten tuomioistuinten kokoonpanojen keventämisestä Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 39/2017, s. 9.

<sup>288</sup> HE 114/1998 vp, s. 29.

muutoksia käsittelevässä hallituksen esityksessä huomiota kiinnitettiin hallinto-oikeuksien ruuhkautumiseen.<sup>289</sup> Sivutoimisten asiantuntijajäsenten asiaryhmistä on käyty perusteellista keskustelua viimeksi 1980-luvun loppupuolella. Tietyt asiaryhmät ovat valikoituneet sivutoimisten asiantuntijajäsenten asiaryhmiksi osin historiallisten syiden perusteella. Sivutoimisten asiantuntijajäsenten tarvetta eri asiaryhmissä ei ole viime vuosina analysoitu. Joko järjestelmää on pidetty toimivana tai sitten uudistuksissa huomio on kohdistunut tehokkuuteen. Lisäksi on mahdollista, että viranomaisten ja tuomioistuinten toimintaa ei ole haluttu yhdenmukaistaa ja hallinto-oikeudet on haluttu säilyttää yleisinä alueellisina hallintotuomioistuimina. Vastavuoroisesti vakituisten asiantuntijatuomareiden järjestelmää ei ole ehdotettu laajennettavaksi ympäristöasioiden ulkopuolelle.

Hallintoprosessin asiantuntijajäsenten keskellä kulkee siten vakiintunut jakolinja erilaisten asiaryhmien sivutoimisten asiantuntijajäsenten sekä päätöimisten ympäristöasioiden asiantuntijatuomareiden kesken. Hallintoprosessin sivutoimiset asiantuntijajäsenet toimivat pääasiassa sosiaalialaan ja lääketieteen liittyvissä asiaryhmissä. Hallintoprosessin asiantuntijatuomarit toimivat rajatulla alueella: ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa.

## 4.3 ASEMA, NIMITTÄMINEN JA KELPOISUUS

### 4.3.1 Sääntely tuomioistuinlaissa

Keskeinen viime vuosien asiantuntijajäseniä koskenut uudistus liittyy *tuomioistuinlakiin*. Vuoden 2017 alusta voimaan tulleen tuomioistuinlain esitöiden mukaan asiantuntijajäseniä koskeva sääntely oli muodostunut epäyhtenäiseksi. Heidän nimikkeensä ja toimikautensa pituus sekä tehtävään määräämismenettely eri tuomioistuimissa vaihtelivat. Asiantuntijajäsenen tuomariin rinnastettava asema ei käynyt ilmi silloisesta lainsäädännöstä. Epäselvänä pidettiin myös virassapysymisoikeutta. Uudistuksen tavoitteena oli korostaa asiantuntijajäsenten asemaa tuomiovallan käyttäjinä.<sup>290</sup> Tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelyssä heidän asemansa vastaisi soveltuvin osin tuomarin asemaa. Asiantuntijajäsenellä tarkoitetaan tuomioistuinlaissa hallintotuomioistuinten, markkinaoikeuden, työtuomioistuimen ja vakuutusosoikeuden nykyisiä asiantuntijajäseniä ja muita vastaavia sivutoimisia jäseniä.<sup>291</sup>

<sup>289</sup> HE 112/2004 vp, s. 12.

<sup>290</sup> HE 7/2016 vp, s. 33, s. 35 ja 42–43. Tässä yhteydessä hallituksen esityksessä viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon, joka koski vakuutusosoikeuden intressijäsenten nimitysmenettelyä, ks. PeVL 53/2014 vp, s. 5.

<sup>291</sup> HE 7/2016 vp, s. 52. Yleisissä tuomioistuimissa on asiantuntijajäsenenä sotilasjäseniä.

Tuomioistuinlain 17 luvun 1 §:n 1 momentissa on nimenomaan tuotu esille asiantuntijajäsenen tuomariin rinnastuva riippumattomuus. Tuomioistuinlain mainitun luvun 2 §:n (860/2017) 1 momentin mukaan

”[a]siantuntijajäsenen oikeuteen pysyä tehtävässään sinä aikana, joksi hänet on määrätty, sovelletaan 18–21 §:ssä säädettyin poikkeuksin, mitä tuomarin viran haltijan oikeudesta pysyä virassaan säädetään”.

Asiantuntijajäsenen asema on vahva, eikä häntä voida julistaa menettäneeksi tehtävänsä muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla.<sup>292</sup> Perustuslain 103 §:ssä säädetty tuomarien virassa pysymisoikeus koskee näin ollen sekä sivutoimisia asiantuntijajäseniä että vakinaisessa virassa olevia tekniikan ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomareita. Lisäksi tuomioistuinlain 17 luvussa säädetään muun muassa asiantuntijajäsenten kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista (16 §), sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (17 §), asiantuntijajäsenen asemasta tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelyissä (18 §), kirjallisesta varoituksesta ja tehtävästä pidättämisestä (19 §), asiantuntijajäsenen terveydentilan selvittämisestä ja työkyvyttömyyden perusteella annettavasta erosta (20 §), asiantuntijajäsenen tehtävästä vapauttamisesta (21 §) sekä palkkiosta (22 §).

Sivutoimisten asiantuntijajäsenten sekä ympäristö- ja vesiasioiden asiantuntijatuomareiden nimittämismenettelyt eroavat toisistaan. Tuomioistuinlain 17 luvun 3 §:n mukaan

”[v]altioneuvosto määrää sivutoimiset asiantuntijajäsenet hallinto-oikeuteen, markkinaoikeuteen ja vakuutus-oikeuteen. Tasavallan presidentti määrää asiantuntijajäsenet korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja työtuomioistui-  
meen”.

Luvun 5 §:n 1 momentin mukaan sivutoimiset asiantuntijajäsenet *määrätään* viiden vuoden toimikaudeksi kerrallaan.<sup>293</sup> Luvun 7 §:n 1 momentin (860/2017) mukaan

”[t]uomioistuimet toimittavat oikeusministeriölle valtioneuvostolle tai tasavallan presidentille esittelemistä varten perustellun esityksen –”.

Sen sijaan ympäristö- ja vesiasioiden asiantuntijatuomareiden *nimittämisestä* säädetään kuten muidenkin tuomareiden osalta. Tasavallan presidentti nimittää tuomarit valtioneuvoston ehdotuksesta perustuslain 102 §:n ja tuomioistuinlain 11 luvun 3 §:n nojalla. Perustellun esityksen tekee tuomarinvalintalautakunta (tuomioistuinlaki 11 luku 7 §:n 3 momentti). Tuomioistuinlain 10 luvun

<sup>292</sup> HE 7/2016 vp, s. 105.

<sup>293</sup> Toimikausi siis yhtenäistettiin, ks. HE 7/2016 vp, s. 106.

6 §:n (774/2019) mukaan asiantuntijatuomarin kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto tekniikan tai luonnontieteiden alalta. Lisäksi edellytetään perehtyneisyyttä sovellettavan lainsäädännön alaan kuuluiin tehtäviin.<sup>294</sup>

Viimeksi mainittu toteutuu lähinnä työkokemuksen kautta.<sup>295</sup> Hallinto-oikeuksien sivutoimistenkin asiantuntijajäsenten kelpoisuusvaatimuksissa korostuu vahvasti substanssiosaamisen merkitys kunkin asiaryhmän erityispiirteitä painottaen (tuomioistuinlain 17 luvun 8 §). Lääketieteellistä osaamista edellytetään mielenterveys- ja tartuntatautiasioissa. Muissa asiaryhmissä edellytetään soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa ja perehtyneisyyttä substanssiin. Hallituksen esityksen mukaan sivutoimisten asiantuntijajäsenten olisi lisäksi täytettävä perustuslain 125 §:ssä säädetyt yleiset virkanimitysperusteet eli kyky, taito ja koeteltu kansalaiskunto.<sup>296</sup> Seuraavassa tarkastellaan vielä yksityiskohtaisesti substanssiasiantuntijan tuomioistuimeen siirtymistä.

### 4.3.2 Substanssiasiantuntijaksi tuomioistuimen kokoonpanoon: ongelmia ja haasteita

Käytännössä hallinto-oikeuden asiantuntijatuomarin ja asiantuntijajäsenen tehtäviin valikoituu hallintotaustaisia henkilöitä, jotka ovat vahvoja substanssiosaajia.<sup>297</sup> Hallintotaustaisten henkilöiden siirtyminen tuomiovallan alueelle ei ole ongelmatonta tuomioistuimen hallintoviranomaisesta selkeästi poikkeavan roolin vuoksi. Tuomarin rooliin liittyvät hallintovirkamiehestä poikkeavat vaatimukset on hahmotettava. Hallintoviranomaisessa mahdollisesti olevaan taustavirkaan voi myös liittyä esteellisyyskysymyksiä, jos henkilö toimii määräaikaisena tuomarina.<sup>298</sup> Ongelmia ei kuitenkaan ole syytä paisutella. Myös

<sup>294</sup> Pykälän 1.9.2020 voimaan tullut muutos (774/2019) liittyy ympäristöllisten lupamenettelyjen yhdenmukaistamiseen. Kelpoisuusvaatimukset eivät muutu.

<sup>295</sup> Samantapaiset kelpoisuusvaatimukset koskevat korkeimman hallinto-oikeuden ympäristöasiantuntijaneuvoksia ja yli-insinöörineuvoksia (tuomioistuinlain 17 luvun 9 §).

<sup>296</sup> HE 7/2016 vp, s. 104–107 sekä viittaus perustuslakivaliokunnan lausuntoon, ks. PeVL 53/2014 vp, s. 4. Tuomioistuimen ja oikeusministeriön on varmistuttava siitä, että valitut henkilöt täyttävät nämäkin kelpoisuusvaatimukset.

<sup>297</sup> Tällainen kuva tulee Vaasan hallinto-oikeuden tekniikan ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomareiden osaamisluettelosta. Ks. myös Paloniitty – Kangasmaa 2018, s. 132: Vaasan hallinto-oikeuden asiantuntijatuomareiden tausta on hallinnossa, tutkimuksessa tai teollisuudessa. Ks. sivutoimisten asiantuntijajäsenten hallintotaustasta KHO 2016:21 (sosiaalitoimen viranhaltijan esteellisyys lastensuojeluasian asiantuntijajäsenenä) ja KHO 5.7.2017 taltionumero 3330 (LRS) (lääkärijäsenen esteellisyys mielenterveysasiassa).

<sup>298</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuissa KHO 2018:116 ja KHO 2018:117 (täysistunnon äänestysratkaisut) oli kyse siitä, oliko Maahanmuuttovirastossa taustaviran omaava hallinto-oikeuden määräaikainen esittelijä esteellinen esittelemään hallinto-oikeudessa turva- paikka-asioita. Kyse oli objektiivisesta puolueettomuudesta. Ratkaisuissa korostettiin muun

monen lainoppineen jäsenen ja esittelijän tausta on muualla kuin tuomioistuinlaitoksessa. Tuomarinuran avaamista muillekin kuin tuomioistuintaustan omaaville juristeille on pidetty tavoiteltavana.<sup>299</sup>

Asiantuntijatuomarilta ja sivutoimiselta asiantuntijajäseneltä ei vaadita muodollista oikeustieteellistä koulutusta. Ympäristö- ja vesiasioiden asiantuntijatuomareilla on kuitenkin kokemusta hallintomenettelystä ja substanssilainsäädännöstä. Tämä pätee myös sivutoimisiin asiantuntijajäseniin, vaikka etenkin lääkärijäsenten kohdalla kokemus hoitotyöstä lieenee hallintokokemusta tärkeämpää. Asiantuntijalla ei kuitenkaan ole lainoppineiden jäsenten kaltaista näkemystä tuomioistuimen roolista, oikeuslähteopista, argumentaatiomalleista tai tuomioistuimen harkintavallasta suhteessa hallintoon.<sup>300</sup> Oikeustieteellisen koulutuksen saaneilla tuomareilla on oikeuskulttuuria koskevaa praktista tietoa, joka eroaa oikeuden pintatasoa koskevasta tiedosta.<sup>301</sup>

Tiettyä ristiriitaisuutta on havaittavissa siinä, miten tuomioistuinlaissa ja sen esitöissä on lainoppineiden tuomareiden koulutusta painotettu verrattuna asiantuntijatuomareilta ja -jäseniltä edellytettävään koulutukseen.<sup>302</sup> Kun asiantuntijatuomareiden ja -jäsenten osalta pidetään riittävänä ylempää korkeakoulututkintoa ja perehtyneisyyttä, lainoppineiden jäsenten on käytävä yliopistokoulutuksen ja työkokemuksen lisäksi monivaiheinen koulutusohjelma. Asiantuntijatuomareilla ja -jäsenillä oman alan substanssiosaaminen korostuu. Tilannetta parantaa se, että tuomioistuinlain 9 luvun 4 §:n mukainen virassa olevien tuomareiden kouluttautumisvelvollisuus koskee myös ympäristöasioiden asiantuntijatuomareita. Se ei kuitenkaan koske sivutoimisia asiantuntijajäseniä.

Lisäksi jää epäselväksi, tarkoittaako asiantuntijatuomareiden kouluttautumisvelvollisuus oikeudellista vai oman alan substanssikoulutusta. Koulutusvelvollisuutta olisi syytä täsmentää kaikkien tuomioistuimen jäsenenä olevien asiantuntijoiden osalta, kun otetaan huomioon järjestelmän poikkeuksellisuus ja heidän roolinsa merkittävänä tuomiovallan käyttäjinä. Myös Euroopan neuvoston tuomareita koskevissa suosituksissa on kiinnitetty huomiota laaja-alaisen, teoreettisen ja käytännöllisen sekä tuomioistuintoiminnan taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia aspektejä käsittävän tuomarikoulutuksen tarpeellisu-

---

muassa kunkin asian olosuhteita, mahdollisuuksia arvioida puolueettomasti viraston maatietoutta ja valittajan korostunutta oikeusturvan tarvetta. Ratkaisusta ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä ympäristöasioiden suhteen. Tapaukset on kuitenkin syytä pitää mielessä, jos määräaikaisella hallinto-oikeuden asiantuntijatuomarilla on taustavirka esimerkiksi ympäristölupaviranomaisessa.

<sup>299</sup> KM 2003:3, s. 31.

<sup>300</sup> Ks. Tuori 2000a, s. 184 alkaen, jonka mukaan oikeuskulttuuriin kuuluvat ainakin oikeuslähteoppi, erilaiset argumentaatiomallit, yleiset opit ja oikeusperiaatteet.

<sup>301</sup> Tuori 2000a, s. 180–184. Hän katsoo myös, että oikeuskulttuuri on lakimieskunnan muistia.

<sup>302</sup> HE 7/2016 vp, s. 45, ja LaVM 8/2016 vp, s. 4–5.

teen.<sup>303</sup> Suositusta ei voitane sivuuttaa tuomioistuimen jäsenenä olevien substanssiasiantuntijoiden osalta.

Asiantuntijatuomareiden ja -jäsenten valintaan liittyy ongelmia. Tuomarinvalintalautakunta joutuu ympäristöasioiden asiantuntijatuomareiden osalta arvioimaan muun kuin oikeustieteellisen koulutustaustan omaavien henkilöiden pätevyyttä tuomariksi. Käytännössä lautakunta lienee vahvasti hallinto-oikeuden tuomioistuinlain 11 luvun 9 §:n (209/2019) nojalla antaman lausunnon varassa. Vastaavanlaisia ongelmia liittyy sivutoimisten asiantuntijajäsenen valintaan. Oikeuskirjallisuudessa on myös tuotu esille, että osaavallakaan asiantuntijalla ei välttämättä ole tuomarin tehtävien hoitamisen kannalta tärkeitä henkilökohtaisia ominaisuuksia eikä kokemusta tuomitsemistoiminnasta.<sup>304</sup> Mahdolliset ongelmat ovat vältettävissä kiinnittämällä huomiota rekrytointiin ja koulutukseen.

## 4.4 ASIANTUNTIJOIDEN ASIARYHMIEN KESKEISET PIIRTEET

### 4.4.1 Lastensuojeluasiat

Asiantuntijajäsenten moninaisista asiaryhmistä keskeisimpiä ovat lastensuojeluasiat ja mielenterveysasiat. Huostaanotto käsitellään hallinto-oikeudessa hakemusasiana lastensuojelulain (417/2007) 43 §:n (88/2010) 2 momentin mukaisesti, jos lapsen huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustaa huostaanottoa tai sijaishuoltoon sijoittamista.<sup>305</sup> Lisäksi hallinto-oikeus käsittelee valituksia muun muassa kiireellistä sijoitusta (lastensuojelulaki 38 § (1302/2014)) ja yhteydenpidon rajoittamista (63 §) koskevista päätöksistä. Lastensuojelulain 90 §:ssä (1489/2019) luetellaan ne päätökset, joihin haetaan muutosta suoraan hallinto-oikeudelta.<sup>306</sup>

Huostaanoton kannalta keskeinen lainkohta on lastensuojelulain 40 §.<sup>307</sup> Siinä edellytetään monipuolisen arvioinnin tekemistä. Perusoikeuksiin liittyvä lapsen edun turvaaminen on huostaanotto-oikeudenkäynnin päämäärä ja jättää

<sup>303</sup> Council of Europe 2010, kohta 1, 2 ja erityisesti 56: ”Judges should be provided with theoretical and practical initial and in-service training, entirely funded by the state. This should include economic, social and cultural issues related to the exercise of judicial functions — —.” Suositus koskee pääosin myös non-professional -tuomareita eli sen voitaneen arvioida koskevan asiantuntijatuomareita.

<sup>304</sup> Edelstam 1991, s. 152–153, ja 160–161, sekä Vuorenpää 2012, s. 51–52.

<sup>305</sup> Kyse ei ole hallintoriidasta, ks. korkein hallinto-oikeus 2017 (lausunnon liite, s. 1).

<sup>306</sup> Aer 2012, s. 249–251.

<sup>307</sup> Huostaanoton tulee olla väliaikainen toimenpide, ks. esim. *K. and T. v. Suomi* (2001). Samoin Rätty 2008, s. 235.

lainsoveltajalle harkintavaltaa.<sup>308</sup> Arviointi on tilannesidonnaista sekä osin tulevaisuuteen suuntautuvaa. Lapsen etua arvioitaessa otetaan huomioon muun muassa lapsen ikä ja kokonaisvaltainen tilanne. Lapsen edun arvioiminen voi olla lapsilähtöistä tai perhekeskeistä.<sup>309</sup> Lastensuojeluasioihin liittyy merkittävää kansainvälistä sääntelyä, kuten YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus.<sup>310</sup>

Myös valituksina hallinto-oikeuksissa käsiteltävät asiat edellyttävät moniammatillista osaamista.<sup>311</sup> Hallinto-oikeuslain 7 §:n 1 momentin 1 kohdan (422/2007) mukaan asiantuntijajäsen kuuluu kokoonpanoon lastensuojelulaissa tarkoitettussa lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskevassa asiassa.<sup>312</sup> Asiantuntijajäsenet ovat yleensä sosiaalityön, psykiatrian tai psykologian osaajia. Heitä tarvitaan lainoppineiden tuomareiden rinnalla esimerkiksi lääketieteellisen tai kehityspsykologisen tiedon tulkkeina.<sup>313</sup> Lastensuojelulain hallituksen esityksessä on korostettu asiantuntijajäsenten roolia ja merkitystä. Esityksen mukaan asiantuntijajäsentä tarvitaan asiantuntemuksen turvaamiseksi, ratkaisuaineiston arvioimiseksi ja suullisessa käsittelyssä myös prosessinjohton vuoksi.<sup>314</sup> Toisaalta lastensuojeluasioiden asiantuntijajäseniä on kritisoitu. Oikeuskirjallisuuden mukaan asiantuntijajäsenet valikoituvat ratkaisukokoonpanoihin sattumanvaraisesti erityisosaamisestaan riippumatta. Lisäksi monet sivutoimiset asiantuntijajäsenet ovat päätoimensa vuoksi vahvasti kytköksissä sosiaalitoimeen.<sup>315</sup>

Tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa hallinto-oikeus tekee päätöksen ensi asteena ja astuu näin hallintoviranomaisen rooliin. Kyseessä on silti nimienomaan tuomioistuimen tekemä ratkaisu.<sup>316</sup> Tilannetta on kuitenkin pidetty haastavana vallankäytön rajojen sekä tuomioistuimen selvitys- ja tutkimisvelvollisuuden kannalta. Vaikka hallinnon tehtävien siirtäminen tuomioistuimille voi olla perusoikeuksien toteuttamisen vuoksi kannatettavaa, siihen liittyviä ongelmakohtia on tarkasteltava avoimesti.<sup>317</sup> Lastensuojelulakia säädettäessä katsottiin, että lainmuutosta puolsivat hallinto-oikeuksien asiantuntemus, puo-

<sup>308</sup> Aer 2012, s. 24–33, ja Tolonen 2015, s. 74 alkaen.

<sup>309</sup> Rätty 2008, s. 25–26. Ks. myös lapsen hyvinvoinnista Toivonen 2017, s. 101–104.

<sup>310</sup> Toivonen 2017, s. 82–86.

<sup>311</sup> Ks. moniammatillisuuden merkityksestä nyky-yhteiskunnassa yleensä Mönkkönen – Roos 2010, s. 204–206.

<sup>312</sup> Muotoilu on jonkin verran muuttunut lääninoikeuslaista. Uutta lastensuojelulakia koskeneesta lakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että lakivaliokunta piti säännöksen muuttamista tarpeellisenä lainsäädännön selventämiseksi sekä hallinto-oikeuden asiantuntemuksen turvaamiseksi, ks. LaVL 22/2006 vp, s. 4–5.

<sup>313</sup> Toivonen 2017, s. 101 ja 175.

<sup>314</sup> HE 252/2006 vp, s. 36.

<sup>315</sup> Toivonen 2017, s. 101 ja 175, sekä siinä viitattu ratkaisu KHO 2016:21.

<sup>316</sup> Aer 2012, s. 243.

<sup>317</sup> Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 937 ja 945, joiden mukaan hakemusasioissa tuomioistuimen tutkimisvaltaa on tarkasteltava tapauskohtaisesti. Ks. vallanjaosta Mäenpää 2005, s. 284–285.

lueettomuus ja käsittelyn nopeus. Toisaalta myönnettiin, että hallinto-oikeusprosessi soveltuu huonosti ensimmäisen vaiheen päätöksentekoon.<sup>318</sup> Perustuslakivaliokunta asettui kuitenkin uudistuksen kannalle korostamalla lapsen ja perheen perusoikeuksia.<sup>319</sup>

#### 4.4.2 Mielenterveysasiat

Mielenterveysasiat ovat lastensuojeluasioiden ohella toinen keskeisin asiantuntijajäsenten asiaryhmä. Hallinto-oikeudessa käsiteltäviin mielenterveysasioihin liittyy erityispiirteitä, joille on vaikea löytää vertaista hallintoprosessissa käsiteltävien asiaryhmien joukosta.<sup>320</sup> Jo vuonna 1989 mielenterveyslakia koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkitys.<sup>321</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut vuosien saatossa runsaasti ratkaisuja vapaudenriistoista, menettelystä ja sopimuksen 5 artiklasta.<sup>322</sup> Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäksi mielenterveysasioihin liittyy merkittäviä perusoikeuskysymyksiä perustuslain 7 §:n ja 21 §:n vuoksi. Mielenterveysasioilla on liittymäkohtia myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen.

Mielenterveyslain (1116/1990) 2 luku koskee hoitoa tahdosta riippumatta ja 3 luku mielentilatutkimukseen määrätyn mielentilan tutkimista ja hoitoa tahdosta riippumatta. Ensiksi mainitun ryhmän eli siviilipotilaiden osalta hoidosta päättää lääkäri ja toiseksi mainitun ryhmän eli oikeuspsykiatristen potilaiden osalta Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.<sup>323</sup> Tahdonvastaiseen hoitoon määräämisen osalta keskeinen lainkohta on mielenterveyslain 8 §:n 1 momentti. Mielenterveyslain 22 g §:ssä (1423/2001) säädetään puolestaan omaisuuden haltuunotosta ja 22 j §:ssä (1423/2001) säädetään yhteydenpidon rajoittamisesta. Myös niitä koskevia asioita ratkaistaessa asiantuntijajäsen kuuluu hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanoon (hallinto-oikeuslain 7 §:n 1 momentin 3 kohta).

<sup>318</sup> HE 252/2006 vp, s. 96.

<sup>319</sup> PeVL 58/2006 vp, s. 5–6. Ks. myös Aer 2012, s. 240–241, jonka mukaan EIS:n 6 artiklassa määrätty toteutuisi takaamalla huostaanottopäätöksistä muutoksenhakuoikeus tuomioistuimeen. Korkein hallinto-oikeus puolsi syksyllä 2019 valituslupajärjestelmän ulottamista kaikkiin lastensuojelulain mukaisiin asioihin, ks. korkein hallinto-oikeus 2019, s. 6. KHO toi esille muun muassa sen, että hallinto-oikeusvaiheessa asian ratkaisuun osallistuu asiantuntijajäsen. Muutos ei kuitenkaan tältä osin toteutunut, vaan lastensuojelulain muuttamista koskeneen lain (1489/2019) 92 §:n 2 momentin mukaan lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta ilman valituslupaa.

<sup>320</sup> Muutoksenhausta säädetään mielenterveyslain monipolvisessa 24 §:ssä (20/2016).

<sup>321</sup> HE 201/1989 vp, s. 4.

<sup>322</sup> Ks. esim. *Winterwerp v. Alankomaat* (1979); *Wassink v. Alankomaat* (1990); *Johnson v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (1997); *Hutchison Reid v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (2003); *Stanev v. Bulgaria* (2012); ja *X v. Suomi* (2012).

<sup>323</sup> Jaottelun osalta ks. Paso 2013, s. 110.

Hallinto-oikeuden kokoonpanoon kuuluu yksi lainoppinut jäsen ja yksi sivutoiminen asiantuntijajäsen asioissa, jotka koskevat mielenterveyslain mukaista hoidon jatkamista koskevan päätöksen alistamista hallinto-oikeuden vahvistettavaksi (hallinto-oikeuslaki 12 a §:n (675/2006) 2 momentti). Muissa tilanteissa hallinto-oikeus on päätösvaltainen normaalissa kolmen jäsenen kokoonpanossa, joista yksi on asiantuntijajäsen.

Viranomaisen päätös voi tulla mielenterveysasioissa tutkittavaksi hallinto-oikeudessa sekä alistuksen että valituksen kautta.<sup>324</sup> Esimerkiksi hoidon jatkamista koskeva päätös on potilaan oikeusturvan vuoksi alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi (mielenterveyslain 12 § (438/2014) ja 17 § (752/2015)).<sup>325</sup> Kiireellisenä käsiteltävä alustusasia tulee vireille viranomaisen aloitteesta.<sup>326</sup> Tällöin hallinto-oikeuden on otettava kantaa siihen, onko potilas mielisairas ja onko hoidon jatkamiselle perusteita.<sup>327</sup> Hallinto-oikeus tutkii alistettavan päätöksen lainmukaisuuden. Oikeuskirjallisuudessa alustusmenettelyä on kritisoitu ja katsottu, että alustuspäätökset voitaisiin korvata valituksilla, edunvalvonnallisilla järjestelyillä ja laillisuusvalvojien roolin korostamisella.<sup>328</sup>

Mielenterveysasioiden yhteydet lääketieteeseen ovat vahvoja. Mielenterveyslain esitöiden mukaan mielisairaus määritellään lääketieteessä vakavaksi mielenterveyshäiriöksi. Kysymys on todellisuudentajun häiriintymisestä ja psykoosista. Vuoden 1987 tautiluokituksen mukaan psykooseina voidaan pitää dementian vaikea-asteisia ilmenemismuotoja, deliriumtiloja, elimellisiä ja muita harhaluuloisuustiloja, skitsofrenian eri muotoja, vakavia masennustiloja, kaksisuuntaisia mielialahäiriöitä sekä muita psykooseja.<sup>329</sup>

Lääketieteelliset asiantuntijalausunnat ja niiden arvioiminen ovat mielenterveysasioissa keskeisiä.<sup>330</sup> Hallinto-oikeuden ratkaisu perustuu pitkälti lääkärjäsenen asiantuntemukseen.<sup>331</sup> Hallinto-oikeudessa arvioidaan asiantuntevan ensi asteen tekemän päätöksen lainmukaisuutta. Arvio potilaan sairaudesta, hoidon tarpeesta ja mahdollisen hoitamatta jättämisen vaikutuksesta hänen terveydentilaansa on ratkaisevassa asemassa. Arvio on osin tulevaisuuteen

<sup>324</sup> Mäenpää 2019, s. 584–585.

<sup>325</sup> Mielenterveyslaissa säädetään myös eräistä muista tilanteista, joissa mielenterveyslain nojalla tehty päätös on alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Ks. esim. mielenterveyslain 22 p §:n 2 momentti (1066/2009).

<sup>326</sup> Mäenpää 2019, s. 585.

<sup>327</sup> Paso 2013, s. 110 ja 116.

<sup>328</sup> Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 937, ja Paso 2013, s. 117–118.

<sup>329</sup> HE 201/1989 vp, s. 3 ja 15.

<sup>330</sup> Paso 2013, s. 114–115.

<sup>331</sup> HE 85/2005 vp, s. 15 ja 27. Ks. erityisasiantuntemuksesta HE 114/1998 vp, s. 29, ja HE 112/2004 vp, s. 12.

suuntautuvaa. Toisaalta menettelyyn saattaa liittyä oikeudellisia ongelmia.<sup>332</sup> Mielenterveysasioiden ratkaisemisessa tarvitaan näin ollen sekä lääketieteellistä että oikeudellista osaamista.<sup>333</sup>

#### 4.4.3 Muut asiaryhmät

Seuraavassa käsitellään vielä muita, edellä kuvattuja vähäisempiä sivutoimisten asiantuntijajäsenten asiaryhmiä sekä päätoimisten asiantuntijatuomareiden vesiasioita.

Asiantuntijajäsenet ovat adoptioasioissa tuore ilmiö. Adoptiolainsäädännön uudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että hallinto-oikeudessa adoptiota koskevan asian käsittelyyn osallistuisi lastensuojeluun perehtynyt asiantuntijajäsen. Hallituksen esityksen mukaan keskeisenä kysymyksenä on useimmiten hakijan kelpoisuus ja sopivuus adoptiovanhemmaksi. Lisäksi korostettiin lapsen edun arvioimista.<sup>334</sup> Hallinto-oikeuslain 7 §:n 1 momentin 1 a kohdan (26/2012) mukaan asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen hallinto-oikeudessa osallistuu asiantuntijajäsen tietyissä adoptioasioissa.<sup>335</sup> Adoptiolaissa (22/2012) määritellyissä tilanteissa päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.<sup>336</sup> Adoptiolainsäädännön uudistuksen yleisenä ja ensisijaisena tavoitteena oli edistää lapsen edun toteutumista.<sup>337</sup> Hallituksen esityksessä tuodaan esille lukuisat adoptioon liittyvät kansainväliset sopimukset, esimerkiksi YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista, Haagin sopimus ja Euroopan neuvoston yleissopimus lasten adoptiosta.<sup>338</sup>

Asiantuntijajäsentä tarvitaan myös kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevissa asioissa, kun kyse on tahdonvastaisesta erityishuollosta (hallinto-oikeuslaki 7 §:n 1 momentin 2 kohta).<sup>339</sup> Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 32 §:ssä (381/2016) säädetään tahdonvastaisesta erityishuollosta. Lain 33 §:n (381/2016) 3 momentin mukaan päätös henkilön määräämisestä

<sup>332</sup> HE 85/2005 vp, s. 27. Ks. menettelyyn liittyvistä kysymyksistä esim. HE 199/2013 vp, s. 3, sekä KHO 2011:70; KHO 2012:26; KHO 2012:63; KHO 2012:75; KHO 2014:10; KHO 2014:11; ja KHO 2016:32.

<sup>333</sup> Ks. Ruotsissa käydyistä keskustelusta Wahlberg ym. 2015, s. 630 ja 637–639. Tosin järjestelmä eroaa hiukan suomalaisesta.

<sup>334</sup> HE 47/2011 vp, s. 26, 30 ja 33.

<sup>335</sup> KHO 30.6.2017 taltionumero 3238 (LRS). Sen mukaan asiassa oli kysymys adoptiolaissa tarkoitettua adoptioluvasta ja hallinto-oikeudessa asian käsittelyyn olisi tullut osallistua asiantuntijajäsen.

<sup>336</sup> Ks. esim. mainitun lain 29 §:n 2 momentti.

<sup>337</sup> HE 47/2011 vp, s. 1.

<sup>338</sup> HE 47/2011 vp, s. 16–18.

<sup>339</sup> Erityishuoltoasiat, joissa asiantuntijajäsen kuuluu kokoonpanoon, ovat säilyneet ennallaan lääninoikeuslaista lähtien.

tahdostaan riippumatta erityishuollon toimintayksikköön on alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi.<sup>340</sup> Kehitysvammaisten erityishuoltoa koskeneen lainmuutoksen esitöissä korostuivat YK:n vammaisyleissopimukseen sekä perustuslakiin liittyvät näkökohdat. Esityksen mukaan silloinen tahdonvastaista erityishuoltoa koskenut 32 §:n 1 momentti oli vammaisyleissopimuksen vastainen. Uuden 32 §:n 1 momentin mukaan vammaisuus ei enää ole peruste määrätä henkilöä tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon.<sup>341</sup> Lain 32 §:n osalta tavoitteena oli, että myös sellainen henkilö, jonka tahdosta ei voida saada selvitystä, on mahdollista saattaa hänelle välttämättömän hoidon ja huolenpidon piiriin.<sup>342</sup> Kehitysvammaisten erityishuoltoasioilla on vahvoja liittymäkohtia perustuslakiin ja vammaisyleissopimukseen.

Päihdehuoltolain (41/1986) 11 §:ssä säädetään hoidosta terveysvaaran perusteella, 12 §:ssä (814/2000) lyhytaikaisesta hoidosta väkivaltaisuuden perusteella ja 13 §:ssä (1542/2009) hoidosta väkivaltaisuuden perusteella. Näissä asioissa hallinto-oikeuden kokoonpanoon kuuluu asiantuntijajäsen (hallinto-oikeuslaki 7 §:n 1 momentin 4 kohta). Kyseiset asiat liittyvät henkilön itsemääräämisoikeuteen ja vapauspiiriin. Päätöksenteko lain mukaisissa asioissa vaihtelee. Lain 11 §:n 1 momentin mukaan *terveyskeskuksen vastaava lääkäri tai sairaalan asianomainen ylilääkäri* (kursiivi lisätty) voi tietyin edellytyksin määrätä henkilön tahdostaan riippumatta hoitoon enintään viideksi vuorokaudeksi. Lain 12 §:n 1 momentin (1308/2014) mukaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tehtävään määräämällä *viranhaltijalla* (kursiivi lisätty) on oikeus määrätä henkilö tietyin edellytyksin tahdostaan riippumattomaan hoitoon. Päätös on alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi (lain 12 §:n 2 momentti (814/2000)). Lain 13 §:n (1542/2009) mukaan *hallinto-oikeus* (kursiivi lisätty) voi päättää henkilön määräämisestä hoitoon tahdostaan riippumatta enintään 30 vuorokaudeksi silloin, kun 12 §:ssä tarkoitettu hoitoaika on osoittautunut riittämättömäksi. Lain 20 §:n 1 momentin (1542/2009) mukaan 11 §:ssä ja 12 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.<sup>343</sup>

Tartuntatautilain (1227/2016) tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheuttamia haittoja. Tartuntatautilain 90 §:n 1 momentin mukaan kyseisen lain nojalla tehtyihin päätöksiin haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Lain 60 §:ssä säädetään esimerkiksi karanteenista ja 63 §:ssä eristämisestä.<sup>344</sup> Pää-

<sup>340</sup> Alistamisesta säädetään myös lain 38 §:n 1 momentissa (381/2016).

<sup>341</sup> HE 96/2015 vp, s. 53.

<sup>342</sup> HE 96/2015 vp, s. 68.

<sup>343</sup> On hiukan epäselvää, mihin lain 20 §:n 2 momentissa (1542/2009) viitataan. Sen mukaan lain 12 §:n 3 momentin mukaiseen päätökseen, joka on alistettava, ei saa hakea muutosta valittamalla. Laissa ei kuitenkaan ole 12 §:n 3 momenttia.

<sup>344</sup> Asiantuntijajäsen on ollut lääninoikeuslaista lähtien mukana kaikissa hallinto-oikeudessa käsiteltävissä tartuntatautilain mukaisissa asioissa.

tös voidaan tehdä lääketieteellisin perustein potilaan tahdon vastaisesti.<sup>345</sup> Hallituksen esityksessä korostuvat kansanterveydelliset syyt ja epidemioiden yhteiskunnille aiheuttamat häiriöt. Esille tuodaan kansainvälinen kehitys, kuten WHO:n kansainvälinen terveyssäännöstö ja EU:n toimivalta rajat ylittävien tartuntatautien torjunnassa.<sup>346</sup> Asiantuntijajäsen kuuluu hallinto-oikeuden kokoonpanoon kaikissa tartuntatautilain mukaisissa asioissa (hallinto-oikeuslain 7 §:n 1 momentin 5 kohta (1234/2016)).

Vesilakia sovelletaan sen 1 luvun 2 §:n 1 momentin (531/2014) mukaan vesitalousasioihin. Vesiasioden kirjo on laaja ja niiden vaikeusaste vaihtelee. Asioihin kuuluu intressivertailua ja korvauskysymyksiä.<sup>347</sup> Vesiasioden ensimmäisen asteen muutoksenhaku on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen (vesilain 15 luvun 1 § (822/2019)). Hallinto-oikeuden rooli vesiasioissa on merkittävä, sillä jatkomuutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää nykyään valituslupaa (vesilain 15 luvun 6 §:n 1 momentti (975/2017)).

<sup>345</sup> HE 13/2016 vp, s. 55–56.

<sup>346</sup> HE 13/2016 vp, s. 6 ja 14–20.

<sup>347</sup> Asiantuntijajäseniin yleensä kielteisesti suhtautuvassa prosessioikeudellisessa oikeuskirjallisuudessa vesiasioden asiantuntijatuomariin on suhtauduttu myönteisesti asioiden teknisen luonteen vuoksi, ks. Edelstam 1991, s. 177.



## 5 Kokemussäännöistä ja asiantuntemuksesta yleensä

Asiantuntemus oikeudenkäynnissä liittyy kokemussääntöihin. Näkemys siitä, tuleeko asiantuntemus hankkia asiantuntijan jäsenyysaseman kautta vai muilla keinoilla, perustuu keskeisesti kokemussääntöihin.

Prosessioikeudellisessa todistelua koskevassa kirjallisuudessa tehdään jaot-  
telua *oikeustosisekkoihin* ja *todistustosisekkoihin*.<sup>348</sup> Edelliset ovat oikeuden-  
käynnissä välittömästi relevantteja faktoja, joiden olemassaolo on oikeusseu-  
rauksen syntymisen edellytys. Jälkimmäiset ovat välillisesti relevantteja faktoja  
ja todisteita faktan olemassaolosta.<sup>349</sup> Todistusteemaksi taas kutsutaan seikan ja  
todisteen keskinäistä yhteyttä.<sup>350</sup> Todistusteemana voi olla oikeus- ja todistus-  
tosiseikka.<sup>351</sup> Lisäksi on aputosisekkoja, jotka vaikuttavat todistustosisaikan  
näyttöarvoon.<sup>352</sup> Vastatusiseikat ovat kannetta vastaan olevia seikkoja.<sup>353</sup> Näyt-  
töä arvioidaan tieteellisten lainalaisuuksien, loogisen päättelyn ja kokemus-  
sääntöjen avulla.<sup>354</sup> Ensin ratkaistaan todistelun näyttöarvo. Myös näyttöarvon  
riittävyys on ratkaistava. Viime kädessä ratkaistaan todistustaakan avulla, ke-  
nen vahingoksi näyttämättä jääminen koituu.<sup>355</sup>

Oikeustosisekkojen ja todistustosisekkojen käsitteitä on tuotu hallintopro-  
sessiin. Oikeuskirjallisuuden mukaan hallintolainkäyttölain 53 §:ssä mainituil-  
la ”seikoilla” viitattiin oikeustosisekkoihin ja ”selvityksillä” todistustosisek-

<sup>348</sup> Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1117; Vaitoja 2014, s. 21 ja 62 alkaen; sekä Tarkka 2015, s. 509. Ks. myös Tolvanen 2005, s. 323, jossa hän ehdottaa toisenlaista terminologiaa (välittömästi ja välillisesti vaikuttavat seikat). Saranpään mukaan aineellisoikeudelliset ja prosessioikeudelli-  
set oikeustosisekat on erotettava toisistaan, ks. Saranpää 2010, s. 21.

<sup>349</sup> Lappalainen 1986, s. 757–759. Todisteista on syytä pitää erillään todistuskeinot, ks. Tolvanen 2005, s. 303, ja Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1108. Todiste on esimerkiksi asiakirjan sisältö ja asiakirja on todistuskeino.

<sup>350</sup> Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1108.

<sup>351</sup> Lappalainen 1986, s. 766. Lopullisena teemana on kuitenkin oikeustosisikka.

<sup>352</sup> Jonkka 1993, s. 55; Saranpää 2010, s. 111; ja Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1120–1121.

<sup>353</sup> Lappalainen 1986, s. 761.

<sup>354</sup> Väisänen – Korkman 2014, s. 738, ja Pölönen – Tapanila 2015, s. 36. Ks. lisäksi Jonkka 1993, s. 20–21, jonka mukaan näytön arviointiin liittyvät haasteet voivat olla normatiivisia, loogisia tai empiirisiä. Ks. myös Hirvelä 2006, s. 249 alkaen todistanpsykologiasta kokemussääntöjen läh-  
teenä.

<sup>355</sup> Saranpää 2010, s. 21–22, 31 ja 109, sekä Saranpää 2011, s. 593. Hän korostaa, että dispositiiv-  
isten riita-asoiden näytön arviointia ei voida rinnastaa rikosprosessiin ainakaan täysin. Siviili-  
prosessissa todistustaakka mahdollistaa tuomioistuimen ratkaisupakon toteutumisen epäselvissä  
tilanteissa.

koihin tai todisteisiin.<sup>356</sup> Myös uuden hallintoprosessilain 87 §:n 1 momentissa mainitaan ”seikat ja selvitykset”. Hallintoprosessilain 15 §:n 1 momentin 3 kohdassa mainituilla ”vaatimusten perusteluilla” tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan oikeus- ja todistustositseikkoja, vaikka niitä ei tarvitse eritellä.<sup>357</sup>

Asiantuntijajäsenen ja lausunnonantajana toimivan asiantuntijan tehtävän on katsottu liittyvän *kokemussääntöihin*.<sup>358</sup> Prosessioikeudellisen kirjallisuuden mukaan kokemussääntöjen avulla hahmotetaan, miten todistustositseikka todistaa tiettyyn teemaan liittyvistä oikeustositseikoista. Kyse on lainalaisuuksista.<sup>359</sup> Kahden ilmiön välistä riippuvuussuhdetta koskevat, yleisessä hypoteesimuodossa ilmaistut kokemussäännöt voivat perustua joko tieteellisiin tutkimuksiin tai yleisiin arkikokemuksiin. Kokemussääntöjen tarkkuus voi vaihdella.<sup>360</sup> Havaintojen tekijään ja olosuhteisiin liittyvät asiat voivat rajoittaa yleisten kokemussääntöjen sovellettavuutta. Erilaiset apotositsekä voivat auttaa huomamaan havaintojen virhelähteet.<sup>361</sup> Faktoja koskevien havaintojen erottaminen kokemussäännöistä voi olla vaikeaa. Asiantuntija voi kertoa myös havaitsemistaan totiseikoista.<sup>362</sup>

Asiantuntijan osalta kokemussäännöt ovat etusijalla ja havainnot toisella sijalla, todistajan osalta päinvastoin. Asiantuntija on vaihdettavissa toiseen henkilöön.<sup>363</sup> *Vuorenpään* mukaan asiantuntija lausuu ”– siitä todennäköisyydestä, jolla todistustositseikasta seuraa todistusteema”.<sup>364</sup> Asiantuntijan näkemys voi olla ratkaisevassa asemassa.<sup>365</sup> Asiantuntijoiden on katsottu edistävän aineellisesti oikeita tuomioita, mikä on tärkeää etenkin indispositiivisissa asioissa.<sup>366</sup>

Kokemussäännöt voidaan luokitella jakamalla ne yleisiin ja erityisiin. Yleiset kokemussäännöt perustuvat yleiseen elämäkokemukseen, erityiset kokemussäännöt koulutukseen.<sup>367</sup> Tuomioistuim voi viran puolesta soveltaa yleis-

<sup>356</sup> Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1110.

<sup>357</sup> HE 29/2018 vp, s. 84. Myös hallintolainkäyttölain 23 §:n perusteluiden mukaan pykälässä mainitut muutoksenhaun perusteet tarkoittivat oikeus- tai todistustositseikkoja, ks. HE 217/1995 vp, s. 50. Ks. seikoista hallintoprosessissa Mäenpää 2019, s. 493–495.

<sup>358</sup> Edelstam 1991, s. 109, sekä HE 46/2014 vp, s. 14 ja 99.

<sup>359</sup> Lappalainen 1986, s. 757, ja Pölönen 2003, s. 117–118.

<sup>360</sup> Edelstam 1991, s. 112–113; Jonkka 1993, s. 39–43; Eklund 1998, s. 207; Saranpää 2010, s. 109; ja Saranpää 2011, s. 594–595.

<sup>361</sup> Jonkka 1993, s. 57, ja Rasilainen 2006, s. 974–975.

<sup>362</sup> Edelstam 1991, s. 113, ja HE 46/2014 vp, s. 14.

<sup>363</sup> HE 46/2014 vp, s. 99.

<sup>364</sup> Jonkka 1993, s. 39, ja Vuorenpää 2012, s. 28–29. Asiantuntija voi esimerkiksi kertoa, millä todennäköisyydellä keuhkosityöpä seuraa tupakanpoltosta.

<sup>365</sup> Edelstam 1991, s. 26.

<sup>366</sup> Edelstam 1991, s. 24, 29 ja 109. Ks. myös mts. 35 ja mts. 69 siitä, miten ruotsalaisen asiantuntijatodistelun historiaa voidaan jäljittää 1500-luvulle asti. Toisin Diesen 1996, s. 145, jonka mukaan asiantuntijatodistelu on Ruotsissa verrattain uusi ilmiö.

<sup>367</sup> Pölönen 2003, s. 120.

siä kokemussääntöjä.<sup>368</sup> Erityisiä kokemussääntöjä tuntevaa henkilöä tulisi kuulla asiantuntijana.<sup>369</sup> Toinen tapa luokitella kokemussääntöjä liittyy niiden taustalla oleviin tieteisiin ja tutkimustuloksiin. Kyse on varsinkin erityisten kokemussääntöjen tarkemmasta luokittelusta. Tämän luokittelun mukaan kokemussäännöt voivat olla deterministisiä tai todennäköisiä eli probabilistisiä. Deterministiset kokemussäännöt, jotka liittyvät tyypillisesti luonnontieteisiin, perustuvat tieteelliseen tutkimukseen ja väitteisiin kausaalisuhteesta. Kokemussääntö on melko varmalla pohjalla, jos ilmiöiden välisessä suhteessa ei ole havaittu poikkeuksia. Todennäköisiä kokemussääntöjä puolestaan esiintyy esimerkiksi isyystutkimuksissa. Lisäksi henkilötodisteiden arvioinnissa käytetään ihmisten käyttäytymistä koskevia kokemussääntöjä.<sup>370</sup> Kokemussäännön laatu vaikuttaa asiantuntijalausunnan näyttöarvoon. Deterministisiin kokemussääntöihin perustuvia lausuntoja voidaan pitää näyttöarvoltaan vahvoina.<sup>371</sup>

Hallintoprosessissa oikeus- ja todistustositseikkojen erottelu on usein vaikeaa. Erottelua vaikeuttaa kaikissa asiaryhmissä hallintoviranomaisen harkintavallan tai joustaviin normeihin liittyvän harkintamarginaalin laajuus, joka liittyy perustuslaillisiin lähtökohtiin.<sup>372</sup> Hallintoprosessissa käytettävissä olevan aineiston tehtävänä ei välttämättä ole lainkaan toimia oikeus- ja todistustositseikkoina.<sup>373</sup> Valituksessa on usein kysymys viranomaisen oikeudellisen arvioinnin kyseenalaistamisesta, argumentoinnista ja uusista näkökulmista.<sup>374</sup>

Hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen erityispiirteet vaikuttavat hallintoprosessiin, jossa arvioidaan esimerkiksi ensi asteena päätöksen tehneelle viranomaiselle annettua harkintavaltaa.<sup>375</sup> Hallintoprosessissa joudutaan arvioimaan myös sitä, onko viranomaisen päätös perustunut riittävälle selvitykselle.<sup>376</sup> Tilanteet ovat luonteeltaan indispositiivisia.<sup>377</sup> Hallintoprosessissa tarkastellaan yleensä, onko valituksenalaisen päätöksen tehnyt hallintoviranomainen

<sup>368</sup> HE 46/2014 vp, s. 99.

<sup>369</sup> Edelstam on katsonut, että kokemussäännön funktiolla on merkitystä. Rajatun funktion omaavan kokemussäännön osalta sen välittäminen ja soveltaminen ovat sallittuja, kun taas laajan funktion omaavan kokemussäännön osalta ainoastaan soveltaminen on sallittua asiantuntijajäsenelle. Asiantuntijan liikkumavara on sen sijaan jäsenen liikkumatilaa suurempi ja käsittää myös laajan funktion omaavan kokemussäännön välittämisen, ks. Edelstam 1991, s. 113, 116 ja 154–156. Ks. juristituomareiden samankaltaisista kokemussäännöistä Laukkanen 1995, s. 172–174.

<sup>370</sup> Jonkka 1993, s. 42–45, ja Rask 2011, s. 20.

<sup>371</sup> Jonkka 1993, s. 40–41 ja 54–55; Saranpää 2010, s. 109 alkaen; sekä Rask 2011, s. 26.

<sup>372</sup> Vihervuori 2004, s. 499, ja Mäenpää 2019, s. 493–494. Ympäristölupaharkinta on oikeusharkintaista, ks. Seppälä 2003, s. 729.

<sup>373</sup> Vihervuori 2004, s. 499–500 ja 504. Tosin Mäenpään mukaan jaottelu on hallintoprosessissa mahdollista, vaikkakaan ei välttämätöntä, ks. Mäenpää 2018, s. 1076, ja Mäenpää 2019, s. 493–494.

<sup>374</sup> Vihervuori 2004, s. 502.

<sup>375</sup> Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 934–935.

<sup>376</sup> Tarkka 2018, s. 530.

<sup>377</sup> Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 934.

soveltanut kokemussääntöjä asianmukaisesti.<sup>378</sup> Kokemussäännöt kytkeytyvät hallinnon toiminnan arviointiin, asian selvittämiseen ja hallintopäätöksen tarkastelemiseen.<sup>379</sup> Kokemussääntöihin liittyvä osaaminen on ensisijaisesti asiantuntevalla sektorihallinnolla.<sup>380</sup> Kokemussääntöjen erilainen rooli hallintoprosessissa voi vaikuttaa suhtautumiseen asiantuntijan jäsenyyssasemaan.<sup>381</sup>

<sup>378</sup> Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1125 ja 1128.

<sup>379</sup> Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1121. Poikkeuksena tästä ovat ainakin hallintoriita-asiat ja lasten huostaanottohakemukset. Huostaanottoasioissa kyse on esimerkiksi perheen olosuhteiden ja huostaanoton osittain tulevaisuuteen suuntautuvien edellytysten kokonaisvaltaisesta arvioinnista. Samansuuntaisesti korkein hallinto-oikeus 2017 (lausunnon liite), s. 27–28.

<sup>380</sup> Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1121–1123. Ks. myös HE 46/2014 vp, s. 99.

<sup>381</sup> Patenttiasioissakaan asiantuntijan tehtävät eivät liity välttämättä kokemussääntöihin, vaan esimerkiksi määritelmien tekemiseen ja havaintoihin (”begreppsdefinitioner” ja ”iakttagelse av fakta”), ks. Norrgård 2017, s. 156–157.

## 6 Yhteenveto: jäsenenä vai ei?

Edellä on tarkasteltu hallintoprosessin asiantuntijajäsenten eri asiaryhmiä. Yhteistä niille on se, että asiantuntijajäsenten asiaryhmissä oikeus saa sisältönsä osin muista tieteenaloista kuin juridiikasta. Toisaalta vastaavia piirteitä on kiistatta sellaisissakin asiaryhmissä, jotka ratkaistaan hallinto-oikeudessa ilman asiantuntijajäsentä. Tällaisia ovat esimerkiksi luonnonsuojeluasiat, metsästysasiat sekä maankäyttö- ja rakennusasiat. Substanssi- ja prosessilakien esityöt eivät anna selkeää vastausta siihen, miksi on pidetty tarpeellisena, että ratkaisukokoonpanoon kuuluu tietyissä asiaryhmissä asiantuntija. Huomiota kiinnittää myös se, että hallintoprosessin asiantuntijajäsenten asiaryhmät ovat pysyneet pitkään pääasiassa samoina. Taustalla lienevät historialliset, sektorikohtaiseen ja asiantuntevaan hallintoon liittyvät syyt.

Sivutoimisten asiantuntijajäsenten asiaryhmiä yhdistää se, että niissä liikutaan perus- ja ihmisoikeusalueella. Tahdonvastaisella huostaanotolla tai hoitoon ottamisella puututaan yksityiselämään ja henkilön vapauspiiriin. Lastensuojelu- ja adoptioasioissa korostuu lapsen edun arvioiminen. Etenkin lastensuojeluasioissa suulliset käsittelyt ovat tavallisia. Niissä asiantuntijajäsen voi esittää kysymyksiä asianosaisille ja mahdollisille todistajille. Asiantuntijajäsenellä on suullisessa käsittelyssä merkittävä rooli havaintojen tekijänä. Mielenterveysasioissa ja tartuntatautilain mukaisissa asioissa korostuu lääketieteellisen osaamisen merkitys. Kehitysvammaisten erityishuoltolain ja päihdehuoltolain mukaisissa asioissa tarvitaan niihin liittyvää asiantuntemusta. Yhteistä useille sivutoimisten asiantuntijajäsenten asiaryhmille on päätösten alistaminen hallinto-oikeudelle korostuneen oikeussuojatarpeen vuoksi. Sivutoimisten asiantuntijajäsenten asiaryhmiä yhdistävät myös kansainvälisiin sopimuksiin liittyvät ulottuvuudet.

Ympäristöasiat eroavat selvästi sivutoimisten asiantuntijajäsenten asiaryhmistä. Päätoimisten asiantuntijatuomareiden vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset asiat edellyttävät tekniikan ja luonnontieteiden osaamista. Niissäkin liikutaan perusoikeusalueella. Ympäristöasioissa yhteydet ihmisoikeuksiin eivät ole yhtä ilmeisiä kuin sivutoimisten asiantuntijajäsenten asiaryhmissä. Kansainvälinen ulottuvuus on mukana myös ympäristöasioissa, pääasiassa kuitenkin erilaisten instrumenttien välityksellä kuin sivutoimisten asiantuntijajäsenten asiaryhmissä. Ympäristöasioissa erityisesti EU-oikeudella on tärkeä rooli. Ympäristöasioissa ei juurikaan toimiteta suullisia käsittelyjä, vaan katselmuksia ja tarkastuksia. Niissä asiantuntijatuomarilla on oma roolinsa kysymysten esittäjänä ja ympäristön havainnoijana.

Sivutoimisten asiantuntijajäsenten ja päätoimisten asiantuntijatuomareiden asiaryhmille on yhteistä niiden perusoikeusherkkyys, kansainväliset yhteydet,

monitieteellisyys sekä suullisten käsittelyjen tai katselmusten yleisyys. Usein arviointi suuntautuu menneisyyden tapahtumien sijasta tulevaan, ainakin osittain. Asiaryhmiä yhdistää vahva julkinen intressi, yleisen edun vaatimus, yhteiskunnallinen merkittävyys sekä asianosaisten korostunut oikeussuojan tarve. Hallinto-oikeus joutuu tekemään ympäristöön tai henkilöiden yksityiselämään ja vapauteen merkittävästi vaikuttavia ratkaisuja tilanteessa, jossa lainsäädäntö saa sisältönsä osittain muista tieteistä kuin juridiikasta. Vaikka etenkin sivutoimisten asiantuntijajäsenten asiaryhmät tuntuvat aikanaan valikoituneen lainsäädäntöön hiukan sattumanvaraisesti, vaikuttavat valinnat yllättävän perustelluilta. Hallinto-oikeuden asiaryhmien systemaattinen läpikäyminen olisi kuitenkin välttämätöntä asiantuntijajäsenten tarpeen kartoittamiseksi.

Suhtautuminen asiantuntijan jäsenyysasemaan vaihtelee prosessilajeittain. Asiantuntijajäsenjärjestelmää kritisoivan näkemyksen taustalla lienevät siviili-prosessin kantavat ajatukset kahdesta tasavahvasta asianosaisesta ja tuomioistuimen melko passiivisesta roolista sekä prosessin avoimuudesta. Kotimaisista prosessilajeista juuri hallintoprosessi näyttäytyy niin sivu- kuin päätoimistekin asiantuntijajäsenten prosessilajina. Voidaan kysyä, ovatko prosessilajit etäännyneet vai ovatko ne vasta lähestymässä toisiaan. Kaikissa prosessilajeissa kysymys aineellisesta ja muodollisesta oikeudenmukaisuudesta on tärkeä oikeusturvanäkökohtien, järjestelmän legitimitetin ja tuomioistuinten kohtaan tunnetun luottamuksen vuoksi. Hallintoprosessia tarkasteltaessa on erityisesti muistettava siinä tehtävien ratkaisujen ohjausvaikutus hallinnon suuntaan. Hallintotuomioistuinten ratkaisujen on edistettävä aineellisen oikeuden toteutumista. Asiantuntijan jäsenyyttä voidaan tarkastella myös tuomioistuimen puolueettomuuden ja riippumattomuuden sekä käsittelyaikojen kannalta. Sivutoimisiin asiantuntijajäseniin saattaa liittyä esteellisyysskysymyksiä.

Hallintoprosessin asiantuntijajäsentä tulee tarkastella suhteessa virallisperiaatteeseen ja aineellisen totuuden tavoittelemiseen. Ensisijaisesti tuomioistuimen tulee osoittaa asian osapuolille, mitä lisäselvitystä heidän tulee esittää. Merkittävät prosessinjohtolliset ratkaisut on syytä tehdä kollegiaalisesti. Asiantuntijajäsen on mukana arvioitaessa, riittääkö asiassa esitetty selvitys tai onko se luotettavaa.

Asiantuntijoiden jäsenyysaseman perusteluina ovat todennäköisesti hallintoprosessin erityispiirteet, kuten virallisperiaate, aineellisen oikeuden keskeisyys, pyrkimys aineelliseen totuuteen ja hallintoprosessissa tehtävien ratkaisujen ohjausvaikutus sekä asianosaisten oikeusturvaan liittyvät näkökohdat. Niitä on vaikea toteuttaa juristikokoonpanossa, jos aineellinen oikeus saa sisältönsä osin muusta kuin juridiikasta. Hallintoprosessin keskeisiin piirteisiin palataan tarkemmin vielä tutkimuksen ympäristöprosessia koskevassa osiossa.

Voidaan kuitenkin todeta jo tässä vaiheessa, että asiantuntevan sektorihallinnon päätöksiä ei voida hallintoprosessissa tarkastella ainoastaan muodollisesta

näkökulmasta. Kun tarkastellaan nykyistä, laajaa sivutoimisten asiantuntijajäsenten järjestelmää, voidaan todeta, että hallinto-oikeuden tarvitsema substanssiasiantuntemus olisi sinänsä mahdollista hankkia nykyisen järjestelmän sijaan asiantuntijalausuntojen ja suullisessa käsittelyssä toimitettavien kuulemisten kautta. Kirjallisiin asiantuntijalausuntoihin liittyy kuitenkin haasteita, kuten osaavan ja puolueettoman asiantuntijan valitseminen, lausuntojen kattavuus, prosessiekonomia sekä keskenään mahdollisesti ristiriitaisten asiantuntijalausuntojen arviointi.

Edellä on tarkasteltu asiantuntijajäsenten kansallista kontekstia. Seuraavassa katse luodaan syvemmälle ja laajemmalle tarkastelemalla ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmän perustuslaillisia ja kansainvälisiä ulottuvuuksia.



# III

## ASiantuntijatuomarijärjestelmän perustustallailiset ja kansainväliset puitteet



# 1 Ympäristöperusoikeus ja asiantuntijatuomari

## 1.1 YLEISTÄ

Yhteiskunnan yhteisiä arvoja ilmentävät perusoikeudet ovat oikeuden ytimessä.<sup>382</sup> Perusoikeussäännösten muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan ”– lähtökohtana on ollut yksilön vapauspiirin suojaaminen valtiovallan taholta tulevilta puuttumisilta”.<sup>383</sup> Kansallisten ja kansainvälisten perus- ja ihmisoikeusnormistojen painoarvo on viime vuosikymmeninä vahvistunut voimakkaasti.<sup>384</sup> Vähimmäistason asettavat kansainväliset ihmisoikeusnormistot täydentävät kansallisia perusoikeuksia.<sup>385</sup>

Perusoikeudet liittyvät moniulotteisesti ympäristöasioiden substanssilainsäädäntöön ja hallintoprosessiin, jossa ympäristöasioita koskevia valituksia ratkaistaan. Ympäristöasioihin voi liittyä useita perusoikeuksia, kuten omaisuuden suoja (perustuslain 15 §), saamelaisten oikeudet (17 § ja 121 §), elinkeinovapaus (18 §), oikeusturva (21 §) sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite (22 §). Vaikka perusoikeudet muodostavat kokonaisuuden, joka johtaa käytännön ratkaisutoiminnassa usein erilaisiin punnintatilanteisiin, seuraavassa käsitellään perustuslakia kuitenkin ympäristöasioiden kannalta keskeisimmän *ympäristöperusoikeuden* (20 §) näkökulmasta. Ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden ratkaisukokoonpanossa olevaan asiantuntijaan ympäristöperusoikeus liittyy useilla tavoin: ensinnäkin aineellisen oikeuden, toiseksi prosessin sekä kolmanneksi muutoksenhakujärjestelmän kautta.

Ympäristöperusoikeus vaikuttaa aineellisen oikeuden tasolla sekä lainsäädännön muotoutumiseen että oikeudelliseen ratkaisutoimintaan.<sup>386</sup> Ympäristöasioita ratkaistaessa ollaan perusoikeusherkällä alueella. Ympäristöasioilla on yhteyksiä mahdollisesti toistensa kanssa ristiriidassa oleviin perusoikeuksiin. Perusoikeuksien ristiriitatilanteissa lainsoveltaja joutuu luovimaan, tulkitsemaan, tekemään valintoja ja tasapainottamaan. Perusoikeuksien merkitys korostuu varsinkin aineellisen lainsäädännön joustavia normeja tulkittaessa.

<sup>382</sup> Ojanen 2014, s. 950. Ks. perusoikeusnäkökulmasta eri oikeudenaloilla Länsineva 2011, s. 340. Ks. myös Helin 2012, s. 12, perusoikeuksia ilmentävien arvojen vaikutusten tarkastelusta oikeudenalakohdasta.

<sup>383</sup> HE 309/1993 vp, s. 25.

<sup>384</sup> Lavapuro 2010, s. 16. Ks. perusoikeuksista ”normaalijuridiikkana” Länsineva 2002, s. 73–74, ja Länsineva 2003, s. 680. Ks. perusoikeuksien erilaisista vaikutustavoista Tuori 2003, s. 931.

<sup>385</sup> Ojanen 2011, s. 443 ja 446.

<sup>386</sup> Ks. perusoikeuksien karsinta-, valinta- ja argumentaatiovaikutuksesta Helin 2012, s. 19–22.

Luonnon itseisarvoa ilmentävä ympäristöperusoikeus näkyy substanssilainsäädännön lisäksi prosessin tasolla ja prosessin taustalla. Ympäristöperusoikeudella on merkitystä konkreettisessa lainsoveltamistilanteessa, kun määritellään esimerkiksi, kenellä on valitusoikeus. Lisäksi ympäristöperusoikeus vaikuttaa siihen, millaisena hallintoprosessin alalajina ympäristöprosessi nähdään ja miten muutoksenhaku on järjestetty. Ympäristöperusoikeudella on vaikutusta siihen, miten asiantuntemus ympäristöasioita koskevia valituksia ratkaistaessa taataan. Käytännön ratkaisutoiminnassa sen vaikutus ulottuu ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin tehtäviin saakka.

Vaikutussuhteet ovat moninaisia. Ympäristöperusoikeus vaikuttaa ympäristöasioiden eri ulottuvuuksiin edellä kuvatuin tavoin. Toisaalta aineellinen lainsäädäntö, prosessi ja muutoksenhakujärjestelmä muodostavat sen *kehikon*, jossa ympäristöperusoikeus käytännössä ilmenee. Aineellisen lainsäädännön, prosessin ja muutoksenhakujärjestelmän erityispiirteet vaikuttavat siihen, miten ympäristöperusoikeus saa näkyvyyttä ratkaisutoiminnassa.

## 1.2 YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN SISÄLTÖ JA MERKITYS

Perusoikeussäännösten muuttamisen esitöissä kiinnitettiin jo 1990-luvun alussa huomiota ympäristöoikeudellisen lainsäädännön lisääntymiseen ja ympäristönsuojeluun yhteiskunnallisena tavoitteena. Lisäksi ympäristönsuojelua pidettiin edellytyksenä muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Hallituksen esityksessä tuotiin tarkkanäköisesti esille oikeus ympäristöön ihmisoikeutena, jolla on kansainväliset yhtymäkohtansa.<sup>387</sup>

Perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden taustalla on pohjimmiltaan eettisen ajattelun muutos ja *näkemyks ympäristöön kohdistuvasta vastuusta*.<sup>388</sup> Säännös poikkeaa muotoilultaan muista perusoikeussäännöksistä. Pykälän 2 momentin painopiste on toisaalla kuin pykälän 1 momentin, sillä 2 momentti kohdistuu ensisijaisesti lainsäätäjään.<sup>389</sup> Se sisältää 1 momenttia selkeämmin toimeksiannon.<sup>390</sup> Ympäristöä koskevan perustuslain 20 §:n mukaan

”[v]astuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuri-perinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon”.

<sup>387</sup> HE 309/1993 vp, s. 20.

<sup>388</sup> Eriksson 1992, s. 5–6, ja Kokko 2019, s. 146–147.

<sup>389</sup> Kuusiniemi 2012, s. 60–62. Ks. myös Pirjatanniemi 2005, s. 221.

<sup>390</sup> HE 309/1993 vp, s. 66–67, ja Jyränki – Husa 2015, s. 449.

Julkisen vallan rooli perusoikeuksien toteuttamisessa on avainasemassa perustuslain 22 §:n nojalla. Perusoikeudet näkyvät lakien säätämisen lisäksi hallinto- ja erityisesti oikeuskäytännössä.<sup>391</sup> Perustuslaki on muuhun kansalliseen lainsäädäntöön nähden etusijalla. Lisäksi ympäristöperusoikeudella on tulkintavaikutusta tuomioistuimissa ja viranomaistasolla.<sup>392</sup> Lain tulkintavaihtoehtoista on valittava sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien taroituksen toteutumista ja joka eliminoi ristiriidat.<sup>393</sup> Viime kädessä kyse on punninnasta.<sup>394</sup> *Koiviston* mukaan perusoikeudet ovat sekä oikeuksia että erääläisiä lainsäädännön ”esiedellytyksiä”.<sup>395</sup>

Perusoikeudet eivät rajoitu vain valtion ja yksilön välisiin suhteisiin. Viime kädessä perusoikeuksien vaikutus on laaja-alaista ja koko yhteiskuntaan säteilevää.<sup>396</sup> Perusoikeuksien keskeinen ja perinteinen funktio on julkisen vallan rajoittaminen. Perusoikeuksien soveltaminen liittyy erityisesti tilanteisiin, jossa osapuolet ovat epätasa-arvoisessa asemassa esimerkiksi erilaisten tiedollisten resurssien vuoksi.<sup>397</sup> Ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa saattaa esiintyä erilaisia relaatioita, kuten tilanne, jossa asianosaisina on yhtiö luvan hakijana ja yksityishenkilö valittajana. Epätasapainoa voi esiintyä myös suhteessa viranomaiseen, jolla on yleensä ainakin yksityishenkilöitä paremmat resurssit.<sup>398</sup> Tilanne voi olla sellainenkin, että suurella yhtiöllä on viranomaista enemmän voimavaroja.

Ympäristöperusoikeuden käytännön merkitystä rajoittaa sen konkretian puute.<sup>399</sup> Perustuslain 20 §:n 1 momentti koskee sekä julkista valtaa että yksityisiä subjekteja. Se ei perusta suoranaisia oikeudellisia velvoitteita. Momentti muis-

<sup>391</sup> Toisaalta on katsottu, että lainsäädäntötyö on keskeisintä perusoikeuksien soveltamisen kannalta, ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4, ja Aer 2000, s. 259 ja 262. Näistä kannanotoista on tosin jo kullunut aikaa.

<sup>392</sup> Viljanen 1999, s. 94. Ks. kestäväen kehityksen paradigmasta ja ympäristöperusoikeudesta Hollo 2004a, s. 84–85.

<sup>393</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 4. Perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta on ollut kyse muun muassa elinkeinon harjoittamista koskeneessa ratkaisussa KHO 2004:15, yhdistyksen rekisteröimistä koskeneessa ratkaisussa KHO 2014:1 ja kokoontumislakia koskeneessa ratkaisussa KHO 2017:151.

<sup>394</sup> Viljanen 2001, s. 12.

<sup>395</sup> Koivisto 2013, s. 1032. Ks. myös Ervasti 2011, s. 352, jonka mukaan perusoikeuksien tulee realisoitua yhteiskunnassa sen lisäksi, että ne toimivat lainsäädännön takeina. Esimerkkinä ympäristöperusoikeuden kasvavasta painoarvosta voidaan mainita ehdotetun konkurssipesän rajoitetun ympäristövastuun kaatuminen eduskunnassa, ks. Linna 2019, s. 463.

<sup>396</sup> HE 309/1993 vp, s. 29. Helin on kuitenkin pitänyt heijastusvaikutusta rajattuna, ks. Helin 2012, s. 12.

<sup>397</sup> Lämsineva 2002, s. 23–24. On huomattava, että kaikki perusoikeudet, kuten perustuslain 16 §:n mukainen oikeus perusopetukseen, eivät liity julkisen vallan rajoittamiseen.

<sup>398</sup> Ks. epätasapainosta (yksilö ja viranomainen) Tarkka 2015, s. 517. Ks. myös Mäenpää 2006, s. 153.

<sup>399</sup> Hollo 2004a, s. 91, ja Pirjatanniemi 2005, s. 212.

tuttaa julistusta.<sup>400</sup> Ympäristöperusoikeus tarvitsee sen vuoksi muun lainsäädännön ja lainsoveltajan tukea.<sup>401</sup> Ympäristöperusoikeudella voi olla merkittävää, käytännön soveltamistoiminnassa näkyvää vaikutusta ympäristöoikeudellisia normeja tulkittaessa.<sup>402</sup> Perusoikeuksia voidaan tuoda esille esimerkiksi lainsäädännön tavoitteellisella eli teleologisella tulkinnalla.<sup>403</sup>

Ympäristöperusoikeudella on liityntöjä paitsi perusoikeusjärjestelmän oikeusvaltiollisiin ja hyvinvointivaltiollisiin aspekteihin, myös ekologiseen ulottuvuuteen. Lähtökohta ei ole muista perusoikeuksista poiketen yksilö- tai ihmiskeskeinen, vaan luonnon itseisarvoa ja tulevien sukupolvien oikeuksia korostava.<sup>404</sup> Toisaalta siinä voidaan nähdä sekä *antroposentrisiä* että *biosentrisiä* piirteitä. Vastuu tulevista sukupolvista liittyy antroposentrisyyteen ja velvollisuudet luontoa kohtaan *eko-* tai *biosentrisyyteen*.<sup>405</sup> Erilaisilla ympäristöön liittyvillä tavoitteilla saattaa kuitenkin pohjimmiltaan olla antroposentrisiä taustatekijöitä, kuten ihmisten elinmahdollisuuksien turvaaminen.<sup>406</sup> Eri painotuksista huolimatta oikeuskin on aina pohjimmiltaan ihmiskeskeistä.<sup>407</sup>

Ympäristöperusoikeuden myötä ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden käsittelyyn liittyy voimakas *julkinen intressi*. Ympäristö on prosessin keskeinen kohde ja eräänlainen kulminaatiopiste yleensä laajassa asianosaisjoukossa. Siitä huolimatta, onko asiassa mukana esimerkiksi ympäristöetuja ajavaa yhdistystä valittajana, ympäristö on vahvasti prosessissa mukana. Tämä äänetön, biosentrisyyttä ilmentävä, vaikeasti määriteltävä prosessin osapuoli paaluttaa vahvasti ympäristöprosessia sekä toimii erottavana tekijänä ympäristöprosessin ja muiden prosessilajien välillä.<sup>408</sup> Ympäristö on prosessin tai prosessissa

<sup>400</sup> HE 309/1993 vp, s. 66, ja Jyränki – Husa 2015, s. 449. Ks. ympäristöperusoikeuden säätämiin liittyneistä vaikeuksista Eriksson 1992, s. 3–4.

<sup>401</sup> Samansuuntaisesti muusta lainsäädännöstä Jyränki – Husa 2015, s. 449.

<sup>402</sup> Kuusiniemi 2012, s. 66. Ks. perusoikeusajattelusta ympäristöoikeudessa Määttä 1999, s. 502–503.

<sup>403</sup> Määttä 1999, s. 503, ja Kokko 2019, s. 145, jonka mukaan ympäristöoikeus on oikeudenalana tavoitteellista.

<sup>404</sup> HE 309/1993 vp, s. 66; Saraviita 1998, s. 242; Viljanen 1999, s. 92–93; Ojanen 2009, s. 19; ja Saraviita 2011, s. 277. Ajatuksia luonnon itseisarvosta ja tulevien sukupolvien oikeuksista ovat kansainvälisellä tasolla esittäneet esim. Stone 1996, s. 7 ja 66, sekä Bell – McGillivray 2000, s. 32.

<sup>405</sup> Ks. Oksanen 2012, s. 168–169, ja Adelman 2018, s. 31 (erityisesti alaviite 68), erottelusta eko- ja biosentrisyyden välillä. Attfieldin mukaan biosentrisyyteen liittyy kaikkien elävien olentojen arvon tunnustaminen, kun taas ekosentrisyydessä tunnustetaan ekosysteemien itseisarvo, ks. Attfield 2014, s. 38–40. Ks. ekoteologisesta koulukunnasta (revisionistinen koulukunta, ”eco-justice movement”), jossa korostetaan sekä ihmisen arvoa että luonnon itseisarvoa Pihkala 2014, s. 241. Ks. kestävän kehityksen kritiikistä sen antroposentrisyyden perusteella Adelman 2018, s. 15 ja 39. Ks. antroposentrisyydestä ja kestävästä kehityksestä Kokko 2019, s. 482, sekä moraali- ja ympäristöfilosofiasta mts. 481–484.

<sup>406</sup> Hollo 2017b, s. 4.

<sup>407</sup> Karhu 2004, s. 64, ja Adelman 2018, s. 28.

<sup>408</sup> Ks. ympäristön määrittelystä ”ihmisen ympäristönä” tai ”luonnon ympäristönä” Hollo 2009b, s. 27. Ks. ympäristön määrittelyn vaikeudesta Kokko 2019, s. 2.

tutkittavien asioiden kohde. Periaatteelliselta kannalta on merkitystä, onko ympäristö vain ihmisten toimien objekti vai katsotaanko sillä olevan itseisarvoa.<sup>409</sup> Tämän perustavaa laatua olevan näkökulman heijastevaikutukset voivat näkyä lainsäädännössä, käytännön ratkaisutoiminnassa, aineellisessa oikeudessa sekä prosessissa.

Muihin oikeudenaloihin ja perusoikeuksiin nähden liikutaan toisenlaisessa maastossa. Ympäristöperusoikeus liittyy vahvasti yhteisölliseen näkökulmaan ja kollektiiviseen oikeushyvään.<sup>410</sup> *Karhun* mukaan kontekstualistinen ajattelu merkitsee yhteisöllisen ympäristöperusoikeuden osalta sitä, että hyvä voidaan asettaa oikean edelle.<sup>411</sup> Vaikka ajatus on radikaali ja sen käytännön soveltamismahdollisuudet ovat rajallisia, se ilmentää ympäristöperusoikeuden taustalla olevaa ajattelutavan muutosta.

Perusoikeudet muodostavat tasavertaisen kokonaisuuden, jossa ne täydentävät toisiaan ilman keskinäistä etusijajärjestystä.<sup>412</sup> Tulkinnan on oltava kokonaisvaltaista siten, että kutakin perusoikeutta tulkitaan suhteessa perustuslain toisiin kohtiin.<sup>413</sup> Oikeusturva ja perusoikeuksien toteutuminen ovat keskenään vuorovaikutuksessa.<sup>414</sup>

### 1.3 YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ

Perusoikeudet voivat tulla ympäristöasioiden tuomioistuinkäsittelyn yhteydessä näkyviin erilaisissa käytännön tilanteissa. Tuomioistuin saattaa itse huomata asian voimakkaat perusoikeuskytkennät tai asianosaiset voivat tuoda aktiivisesti esille perusoikeusnäkökohtia. Eri perusoikeudet saattavat olla keskenään ristiriitaisia. Ainakin niiden välillä on usein jännitteitä.<sup>415</sup> Mahdollisten ristiriitatilanteiden syntymistä ei silti pidä korostaa liikaa.<sup>416</sup> Haitankärsijän omaisuuden suoja voi vaikuttaa lupaharkinnassa samoin kuin ympäristön suojele-

<sup>409</sup> Ks. maskuliinisista ja feminiinisistä arvoista sekä ilmastonmuutoksesta Ingólfssdóttir 2016, s. 185–189.

<sup>410</sup> Pirjatanniemi 2005, s. 207. Ks. ympäristöperusoikeuden kollektiivisuudesta Länsineva 2002, s. 138, ja Ojanen 2009, s. 8–9.

<sup>411</sup> Karhu 2003, s. 804. Ks. *Karhun* ajattelun kritiikistä esim. Nuotio 2005, s. 142–143.

<sup>412</sup> Määttä 1999, s. 19; Neuvonen – Rautiainen 2013, s. 1012; ja Kokko 2019, s. 149. Ks. myös perusoikeusjärjestelmän avoimuudesta ja moniulotteisuudesta Länsineva 2002, s. 35.

<sup>413</sup> Husa 2003, s. 20–21.

<sup>414</sup> Hallberg 2011, s. 784.

<sup>415</sup> Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 613, ja Kokko 2019, s. 149–150. Ks. Länsineva 2011, jonka mukaan omaisuuden suoja on Suomessa yleensä korostettu vahvasti.

<sup>416</sup> Ks. omistusoikeuden ja ympäristöperusoikeuden konfliktista ja siitä, ovatko ne edes välttämättä konfliktissa Määttä 1999, s. 518–521. Ks. myös Eriksson 1992, s. 8.

minen.<sup>417</sup> Julkinen etu voi pohjimmiltaan olla myös yhdenmukainen yksityisen edun kanssa.<sup>418</sup>

Ympäristöasioiden perusoikeusliitynnät eivät useinkaan näy konkreettisesti tuomioistuinratkaisujen perusteluissa. Finlexistä löytyy korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä hakusanoilla ”ympäristölupa ja perustuslaki” vain kuusi ratkaisua. Hallinto-oikeuksien, käytännössä siis Vaasan hallinto-oikeuden, ratkaisuja ei samoilla hakusanoilla löydy Finlexistä yhtään.<sup>419</sup> Finlex-ratkaisujen lukumäärien ja oikeuskirjallisuuden perusteella vaikuttaa siltä, että Suomessa ympäristöperusoikeus toimii enemmän aineellisen lainsäädännön taustalla kuin konkretisoituu tuomioistuinten ratkaisukäytännössä ja argumentaatioissa.<sup>420</sup> Niukka oikeuskäytäntö konkretisoi kuitenkin ympäristöperusoikeuden merkitystä erilaisissa tilanteissa. Merkittävien hallinto-oikeusratkaisujen puuttuessa seuraavassa tarkastellaan pääasiassa korkeimman hallinto-oikeuden ympäristöperusoikeutta ilmentävää oikeuskäytäntöä. Tarkastelun kohteena ovat perusoikeutta ja tulkintatilanteita havainnollistavat ratkaisut.

Poikkeusta pidättyväisestä linjasta edustaa korkeimman hallinto-oikeuden Vuotos-ratkaisu jo vuodelta 2002 sekä sen taustalla ollut Vaasan hallinto-oikeuden 14.6.2001 antama ratkaisu numero 01/0038/3. Sen jälkeen ympäristöperusoikeutta on käytetty korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteluissa joissakin yksittäisissä ratkaisuissa.<sup>421</sup> Vuotos-ratkaisussa oli kyse tekoaltaan ja voimalaitoksen rakentamisesta sekä vesistön säännöstelystä. Pohjois-Suomen vesioikeus oli myöntänyt luvan hakemukseen liitetyn suunnitelman mukaisesti. Vaasan hallinto-oikeus kumosi vesioikeuden päätöksen ja hylkäsi hakemuksen. Korkein hallinto-oikeus pysytti äänestysratkaisullaan (6–1) hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen. Korkein hallinto-oikeus totesi vuosikirjaratkaisussaan KHO 2002:86 ympäristöperusoikeudesta seuraavasti: ”Säännös sisältää perustuslain tasoisen kannanoton luontoarvojen merkityksestä ja ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja -tulkintaa. Arvioitaessa säännöksen merkitystä yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa on otettava huomioon myös muiden perusoikeussäännösten, kuten omaisuuden suojan, vaikutukset. Tulkinnalliseen liikkumavaraan

<sup>417</sup> Viljanen 1999, s. 95; Lämsineva 2002, s. 130; ja Kuusiniemi 2012, s. 61.

<sup>418</sup> Mäkinen 2010, s. 195–196. Ks. myös HE 29/2018 vp, s. 44–45, siitä, miten julkinen etu otetaan hallintoprosessissa huomioon aineellisen lainsäädännön rajoissa. Ks. yleisen edun määrittelystä esim. Aer 2000, s. 95. Julkisen edun määrittäminen ja vaikutukset on oma kysymyksensä, johon ei ole tässä yhteydessä mahdollisuutta tarkemmin syventyä.

<sup>419</sup> Tilanne 19.4.2020. Osa KHO:n ”ympäristölupa ja perustuslaki” -tapauksista ei liity ympäristöperusoikeuteen, vaan perustuslain muihin kohtiin. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että samana päivänä Finlexistä löytyi korkeimman hallinto-oikeuden tapauksista hakusanalla ”perusoikeus” 30 hakuosumaa ja hakusanalla ”perustuslaki” 338 hakuosumaa. Hallinto-oikeuksien ratkaisuja löytyi hakusanalla ”perusoikeus” seitsemän ja hakusanalla ”perustuslaki” 106 kappaletta.

<sup>420</sup> Viljanen ym. 2016, s. 88–89. Ks. ympäristöperusoikeudesta lainsoveltamisessa Kokko 2019, s. 149–153.

<sup>421</sup> Ks. aiheesta Viljanen ym. 2016, s. 91.

vaikuttaa myös lainkäytön *ennakoitavuus*.” (Kursiivi lisätty.) Vaasan hallinto-oikeuskin kiinnitti omassa ratkaisussaan huomiota ympäristön saamaan perustuslain suojaan. Ympäristöperusoikeus sai siis Vuotosta koskeneissa Vaasan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin poikkeuksellisesti näkyvyyttä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta ilmenevät kuitenkin ne realiteetit, jotka rajoittavat ympäristöperusoikeudella argumentointia käytännön ratkaisutoiminnassa.

Toinen esimerkkitapaus on korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2006:58, jossa oli kyse *kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten antamisesta*. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu on kuitenkin havainnollinen, sillä siinä punnittiin eri perusoikeuksia. KHO totesi muun muassa, että ”[p]erustuslain omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta koskevat 15 ja 18 §:n säännökset edellyttivät, ettei määräyksillä kohtuuttomasti ja suhteettomasti vaikeutettu maaomaisuuden käyttöä ja elinkeinotoimintaa, vaan määräysten tarpeellisuutta ympäristön pilaantumisen torjumiseksi oli punnittava suhteessa vastuuta ympäristöstä koskevaan perustuslain 20 §:n sääntöökseen. Kunkin määräyksen lainmukaisuuden edellytyksenä oli sen tarpeellisuus paikallisissa oloissa” (kursiivi lisätty). Ratkaisusta ilmenee eri perusoikeuksien yhteen kietoutuminen ja niiden välinen punninta. Tapauksessa omaisuuden suoja ja elinkeinovapaus asettuivat yhdessä ympäristöperusoikeuden vastapainoksi.

Toisaalta ratkaisusta käy ilmi substanssin rooli eli määräysten lainmukaisuuden arviointi tapauskohtaisesti paikallisten olosuhteiden perusteella. Korkein hallinto-oikeus totesi, että ”[a]siassa on esitetty selvitystä Kokkolan kaupungin alueella olevista vesistöistä, niiden laadusta ja tilasta sekä alueella harjoitettavasta maataloudesta tulevien päästöjen merkityksestä vesistöjen kuormituksen ja asumisviihtyvyyden kannalta. Selvitys osoittaa, että koko kuntaa koskevat yleiset määräykset tuotantoeläinten lannan, lietelannan ja virtsan levityksestä ovat Kokkolan kaupungin alueella paikallisten olosuhteiden johdosta ympäristönsuojelulain täytäntöön panemiseksi tarpeellisia. Kaupunginvaltuuston päätös ei, kun otetaan huomioon ympäristönsuojelulain 19 §, ole hallinto-oikeuteen tehdyissä valituksissa esitetyillä perusteilla lainvastainen”.

Samoin *suden metsästystä* koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2007:74 argumentoitiin muun muassa ympäristöperusoikeudella alueellisen luonnon-suojeluyhdistyksen valitusoikeuden puolesta. Kyseinen ratkaisu ei koske ympäristönsuojelulain mukaista asiaa, mutta sillä on kuitenkin relevanssia arvioitaessa ympäristöperusoikeuden merkitystä. Kysymys valitusoikeuden määrittämisen vaikeudesta ja tulkinnanvaraisuudesta ei ole vieras ympäristönsuojelulainkaan mukaisissa asioissa. Kyseisessä vuosikirjaratkaisussa maa- ja metsätalousministeriö oli päätöksellään myöntänyt hakijalle luvan yhden suden tappamiseen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan A ry:llä ja B ry:llä oli alueellisina luonnonsuojeluyhdistyksinä toimialueellaan oikeus saattaa ky-

symys suden rauhoituksesta poikkeamisen oikeudellisista edellytyksistä valitusviranomaisen tutkittavaksi. Yhdistyksillä katsottiin olevan valitusoikeus. Ratkaisua voidaan pitää perusteltuna paitsi perustuslain, myös luontodirektiivin ja unionin oikeuden tehokkaan toteutumisen kannalta.

Ympäristöperusoikeus on tullut esille turvetuotannon ympäristölupaa koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:3, jossa käsiteltiin *suuren petolinnun pesäpuuta*. Korkein hallinto-oikeus perusteli ratkaisua muun muassa näin: ”Asiassa on – – ratkaistava, onko luonnonsuojelulain 6 lukuun sisältyvän 39 §:n sisältämiä rauhoitussäännöksiä tulkittava niin, että niiden perusteella voidaan edellyttää suojavyöhykkeen jättämistä kalasääsken pesäpuun ympärille ja siten evätä turvetuotantoon haettu ympäristölupa tällä perusteella. Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon Suomen perustuslain 15 §:n 1 momentin *säännös omaisuuden suojasta*, mutta toisaalta myös perustuslain 20 §:n säännökset *ympäristöperusoikeuksista*.” (Kursiivi lisätty.) Korkein hallinto-oikeus totesi lintudirektiivin säännöksen suoran sovellettavuuden puuttumisesta huolimatta, että ”– – etenkin yhdessä perustuslain 20 §:n 1 momentin vastuuta ympäristöstä koskevan säännöksen kanssa sillä on vaikutusta luonnonsuojelulain säännösten tulkintaan”. Ratkaisusta käy ilmi eri perusoikeuksien välinen suhde ja ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutus. Se vaikutti lintudirektiivin kanssa siihen, miten luonnonsuojelulain säännökset näyttäytyivät. EU-oikeudellinen ja perustuslaillinen argumentaatio kietoutuivat tapauksessa yhteen. Tapaus herättää kysymyksiä perusoikeudellisen argumentaation painoarvosta. Olisiko pelkkä perusoikeuksilla argumentointi ilman muita, erityisesti EU-oikeuteen liittyviä näkökohtia voinut johtaa samaan lopputulokseen?<sup>422</sup>

Sen sijaan esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2013:74, jossa oli kyse ympäristöluvan myöntämisestä kalliokiviaineksen louhintaan ja murskaukseen, ympäristöperusoikeutta ei ehkä hiukan yllättäen mainita. Alueelta oli löydetty harvinaisiin *hämähäkkilajeihin* kuuluvia lajeja ja tieteelle mahdollisesti uusi laji. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa argumentointi rakennettiin silloisen ympäristönsuojelulain (86/2000) 42 §:n 1 momentin 4 kohdassa mainitulle erityiselle luonnonolosuhteelle, kuten Vaasan hallinto-oikeus oli tehnyt 7.4.2011 antamassaan ratkaisussa numero 11/0151/3. Mainitun vanhan ympäristönsuojelulain kohdan mukaan erityisten luonnonolosuhteiden huonontuminen toiminnan vaikutusalueella esti ympäristöluvan

<sup>422</sup> Kyseessä oli äänestysratkaisu (5–2). Myös vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:124 (jaostoplenum, äänestys 7–2) arvioitiin luonnonsuojelulain ja lintudirektiivin merkitystä ympäristölupa-asiaassa. Siinä arvioitiin, että maakotkan reviiiriin kuuluvaan alueeseen ei tullut soveltaa ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 4 kohtaa erityisten luonnonolosuhteiden huonontumisesta: siihen olisi vaadittu ekologista kokonaisuutta eikä yksilön reviiriä. Sen sijaan ympäristölupahakemus oli tullut hylätä, koska kyseessä oli luonnonsuojelulaissa kielletty rauhoitetun lajin tahallinen häiritseminen, eikä toiminnalle ollut haettu kyseisen lain mukaista poikkeuslupaa. KHO:n perusteluista käy ilmi muun muassa luonnontieteellisen tiedon hyödyntäminen.

myöntämisen. Korkeimman hallinto-oikeuden perustelujen mukaan ”– toiminnasta aiheutuvat pölypäästöt huonontavat hämähäkkieläinlajien elinolosuhteita louhinta- ja murskaushankkeen vaikutusalueella ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu tavoin. Tähän nähden ja kun otetaan huomioon myös ympäristönsuojelulain 5 §:n 2 momentista ilmenevä varovaisuusperiaate, ainakaan tässä vaiheessa ei ole ollut edellytyksiä ympäristöluvan myöntämiseen”. Päätöksen perustelujen rakentamiseen erityisen luonnonolosuhteen huonontumiselle saattoi olla syynä siihen, että perusoikeuksilla argumentoinnin tarve ei aktualisoitunut. Asia oli, kuten yleensäkin, sinänsä ratkaistavissa ilman perusoikeusnäkökohtien esille tuomista.

Lakien tavoitesäännöksillä ja perusoikeuksilla saattaa kuitenkin olla yhteisvaikutuksia monitahoisissa lainsoveltamis- ja punnintatilanteissa. Perustuslainmukaisella laintulkinnalla voidaan korostaa lainsäätäjän merkitystä. Ensimmäisen muutoksenhakuasteen ympäristöasioita koskevien ratkaisujen pidättyväisen perusoikeusargumentaation taustalla lienee useita tekijöitä. Merkittävin saattaa liittyä ajatukseen siitä, että perusoikeudet on jo otettu huomioon lakeja säädettäessä, minkä vuoksi lainsäädäntö ei lähtökohtaisesti sisällä ristiriitoja perustuslain kanssa. Tämän perinteisen, yleisesti prosessiin liittyvän näkemyksen mukaan perusoikeudet realisoituvat erityisesti lainsäädäntötyössä, eivät niinkään tuomioistuinten käytännön ratkaisutoiminnassa.<sup>423</sup> Ajatus on ongelmallinen, sillä lakeja säädettäessä ei voida ennakoida kaikkia myöhemmin realisoituvia tilanteita. Taustalla voi niin ikään olla pidättyväinen suhtautuminen tuomioistuinten rooliin perusoikeuskeskustelussa, mikä sekin heijastelee lainsäätäjän roolin tärkeää asemaa ja korostunutta painoarvoa. Lainsäätäjän roolin tunnustamisesta huolimatta tuomioistuimilla on kuitenkin oma roolinsa ja paikkansa. Tuomioistuinten tulee taata oikeusturvan toteutuminen ja rajoittaa viime kädessä lainsäätäjän valtaa.<sup>424</sup> *Tuorin* mukaan tuomioistuinten toiminnan diskurssiperiaatetta toteuttava kontrollointi edellyttää avoimia perusteluita etenkin kiperissä tilanteissa.<sup>425</sup>

## 1.4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Voimakas julkinen intressi, ympäristöoikeuden perusoikeusherkkyys sekä ympäristön toisinaan äänetön mukanaolo prosessissa selittävät osin ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin roolia ja tarvetta. Asiantuntijatuomari on risti-

<sup>423</sup> Ks. yleisestä näkemyksestä Aer 2000, s. 259 ja 262, sekä Koivisto 2013, s. 1032. Näkemys ei liity erityisesti ympäristöasioihin.

<sup>424</sup> Tuori 2000b, s. 1050, ja Tuori 2005, s. 1034. Ympäristöasioiden vähäisen perusoikeusargumentaation on katsottu johtuvan esim. puutteellisesta vuoropuhelusta kansainvälisen oikeuskäytännön kanssa sekä hallinto-oikeudellisen tradition korostumisesta, ks. Viljanen ym. 2016, s. 89–90. Hiukan epäselväksi jää, mitä kirjoittajat tarkoittavat hallinto-oikeudellisella traditiolla.

<sup>425</sup> Tuori 2000b, s. 1058.

riitojen punnitsija sekä perusoikeuksien tasapainottaja. Asiantuntija on siten olennainen osa järjestelmän legitimitettiin sekä linkki ympäristöperusoikeuden ja oikeudellisen ratkaisutoiminnan välillä. Asiantuntijatuomarin työpanos johdattaa parhaimmillaan ympäristöperusoikeuden konkretisoitumiseen. Ympäristöperusoikeuden ja etenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä täsmentyneiden oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten, kuten kontradiktorisuuden, välistä suhdetta tarkastellaan tarkemmin myöhemmin.

Ympäristöperusoikeuden merkittävä asema tulee yllättävän harvoin konkreettisesti näkyviin tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa. Ympäristöperusoikeuteen viittaaminen on asioiden ilmeisistä perusoikeuskytköksistä huolimatta harvinaista etenkin ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa. Perusoikeusargumentaatio vaikuttaa olevan yleisempää muissa asiaryhmissä kuin ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa.

Vähäisen perusoikeusargumentaation taustalla olevia syitä olisi syytä analysoida perusteellisesti. Syynä voivat olla ympäristöasioiden erityispiirteet, kuten moniasiansuhteet sekä kytkökset useisiin perusoikeuksiin. Ympäristöperusoikeus ei toimi tyhjiössä. Ympäristöoikeudellisten substanssilakien tavoitesäännöksillä, varovaisuusperiaatteella ja eri perusoikeuksilla saattaa olla yhteisvaikutuksia käytännön ratkaisutoiminnassa. On myös syytä huomata, että julistuksenomainen ympäristöperusoikeus poikkeaa luonteeltaan perinteisistä perusoikeuksista. Lisäksi on mahdollista, että aineellisen ympäristölainsäädännön ja ympäristöprosessin luomassa kehikossa saattaa olla ainakin näennäisesti vain vähän tilaa ympäristöperusoikeudesta lausumiselle ja perusoikeusargumentaatiolle. Osittain juuri asiantuntijatuomarin jäsenyyssaseman myötä ympäristöasioiden käsittelyssä ovat korostuneet aineelliseen ympäristölainsäädäntöön liittyvät seikat ja yksityiskohdat. Tämäkin voi vaikuttaa perusoikeusargumentaation vähäisyyteen.

Vähäinen perusoikeusargumentaatio ympäristöasioiden ensimmäisen asteen muutoksenhaussa voi heijastella näkemystä erityisesti hallinto-oikeuden roolista. On luultavaa, että alemmat oikeusasteet mieltävät perusoikeusargumentoinnin kuuluvan ensisijaisesti ylimmille oikeusasteille. On kysyttävä, millaista lisäarvoa perusoikeuksilla argumentointi tuo tuomioistuimen ratkaisutoimintaan ympäristöasioissa ja onko perusoikeusargumentaation lisäämiselle etenkin ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa aitoa tarvetta hallinto-oikeuden tehtävät ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta poikkeava rooli huomioon ottaen. Ensimmäisen muutoksenhakuasteen argumentaatio ympäristöasioissa voi heijastella perinteistä näkemystä tuomioistuinten roolista suhteessa perusoikeuksiin ja niillä argumentointiin.

Ympäristöperusoikeus ja muut perusoikeudet saattavat kuitenkin tosiasiaassa vaikuttaa myös ensimmäisen muutoksenhakuasteen päätöksentekoon ilman, että niitä tuodaan avoimesti esille päätösten perusteluissa. Pidättyväinen suhtau-

tuminen perusoikeuksilla argumentointiin on ongelmallista, sillä tuomioistuinten, ensimmäinen muutoksenhakuaste mukaan lukien, toimivat ympäristöasioita ratkaistessaan merkittävänä vallankäyttäjinä. Tuomioistuinten päätösten perustelujen kontrollointi ei pääse täysimääräisesti toteutumaan, jos perusoikeudet jäävät ratkaisujen perusteluissa taustatekijöiden asemaan.



## 2 Aineellisen oikeuden ja prosessin kansainväliset ulottuvuudet

### 2.1 YLEISTÄ

Merkittävien perusoikeusyhteyksien lisäksi modernia ympäristöoikeutta leimaavat sen voimakkaat kansainväliset yhteydet. Ympäristöoikeuteen liittyy aineellisia ja prosessuaalisia oikeuksia.<sup>426</sup> Prosessuaaliset ympäristölliset oikeudet takaavat aineellisen ympäristöoikeuden toteutumisen oikeusturvaelementtejä unohtamatta. Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmän kansainväliset vaikutteet ovat vahvoja ja monisuuntaisia. Ne liittyvät sekä substanssilainsäädäntöön että menettelyihin.

Seuraavassa tarkastellaan ensinnäkin aineellisen ympäristöoikeuden kansainvälisyyttä. Esille tuodaan se, miten ympäristöön on suhtauduttu ja minkälaisen aseman puhdas ympäristö on saanut Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä ja EU-oikeudessa. Ihmisoikeussopimuksen 6 artikla nousee puolestaan esille prosessuaalisten oikeuksien yhteydessä. Keskeisimpiä sopimuksen 6 artiklan osatekijöitä ovat tutkimusaiheen kannalta tuomarin puolueettomuus ja riippumattomuus sekä oikeudenkäyntiä voimakkaasti ohjaava kontradiktorinen periaate.

Niiden jälkeen tarkastellaan ympäristöprosessuaalista oikeuden saatavuutta sekä access to justice- ja access to a court -keskusteluja hakemalla ensin käsitteiden välisiä eroja ja jakolinjoja. Keskeisiä instrumentteja ympäristöoikeudellisen oikeuden saatavuuden kannalta ovat Århusin yleissopimus, Euroopan ihmisoikeussopimus ja EU-oikeus. Lisäksi kansainvälinen keskustelu ympäristötuomioistuinten ja asiantuntemuksen tarpeesta on ollut vilkasta. Kysymys ympäristöasioiden muutoksenhaun järjestämisestä on yleismaailmallinen. Keskustelu ympäristöalan erityistuomioistuimista liittyy paitsi tuomioistuinten organisatorisiin kysymyksiin myös oikeuden saatavuuteen.

<sup>426</sup> Krstić – Čučković 2015, s. 171. Prosessuaaliset oikeudet perustuvat pitkälti Århusin yleissopimukseen, ks. Cenevska 2016, s. 303. Prosessuaalisten ympäristöoikeuksien on katsottu parantavan päätöksentekoa, ks. Peters 2018, s. 1.

## 2.2 YMPÄRISTÖOIKEUDEN KANSAINVÄLISYYS

Ylikansallinen oikeus vaikuttaa merkittävästi kansalliseen ympäristöoikeuteen. Monilla ympäristöoikeudellisilla periaatteilla on kansainväliset juuret. Tällaisia ovat esimerkiksi aiheuttamisperiaate, parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate (BAT), ympäristön pilaamisen kieltä sekä kestävä kehityksen periaate.<sup>427</sup> Ympäristöoikeuden taustalla olevat ongelmat sekä ympäristölainsäädännön tavoitteet ja keinovalikoima ovat globaaleja.<sup>428</sup>

Kansainväliseen ympäristöoikeuteen vaikuttaa alati kasvava tieto ympäristön pilaantumisen seurauksista ja riskeistä. Uusina maailmanlaajuisina haasteina ovat viime aikoina nousseet esille erityisesti ilmastomuutos ja luonnon monimuotoisuuden väheneminen. Ympäristön pilaantumisen seuraukset, kuten päästöt ilmaan, eivät tunne valtioiden välisiä rajoja. Koska ongelmat ovat suurelta osin yhteisiä, eivät ratkaisutkaan voi olla pelkästään kansallisia.<sup>429</sup> Ympäristöoikeuteen liittyvien kysymysten samankaltaisuus eri maissa on silmiinpistävää. Erilaiset ympäristöoikeuden taustalla vaikuttavat intressit on yleisesti tunnustettu.<sup>430</sup>

Ympäristön pilaantumista ehkäisevien globaalien sopimusten tekeminen alkoi 1970-luvulla.<sup>431</sup> Sopimukset liittyvät muun muassa ilmansuojeluun, otsonikerrokseen, ilmastomuutokseen, meren- ja vesiensuojeluun, jätehuoltoon, kemikaaleihin ja biologiseen monimuotoisuuteen.<sup>432</sup> Myös ympäristöä koskevilla kansainvälisillä julistuksilla on ollut merkitystä ympäristöoikeuden kehittämisessä. Tukholman ympäristökokous hyväksyi vuonna 1972 julistuksen oikeudesta ympäristöön.<sup>433</sup> Vuonna 1992 YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi hyväksyi Rio de Janeirossa julistuksen, jonka mukaan ihminen on keskeisessä asemassa kestävä kehityksen tavoittelemisessa.<sup>434</sup> Lisäksi YK:n jäsenmaiden vuonna 2015 sopimassa kestävä kehityksen toimintaohjelmassa ja tavoitteissa (agenda 2030) mainitaan ympäristö.<sup>435</sup>

<sup>427</sup> Hollo 2009a, s. 49. Ks. ympäristöoikeuden paradigmoista Hollo 2004a, s. 82–84. Ks. myös Hollo 2009b, s. 32, jonka mukaan monilla ympäristöoikeudellisilla periaatteilla on taloudelliset tai poliittiset taustat, mikä tekee niistä oikeusteoreettisesti haastavia.

<sup>428</sup> Krämer 2000, s. 13, ja Hollo 2009a, s. 6–7.

<sup>429</sup> Hollo 2009a, s. 1–2 ja 41, ja Hadjiyianni 2019, s. 4. Ks. mahdollisuuksista saattaa julkisen vallan ilmastomuutosta torjuvat toimet hallintoriidan kohteeksi Selvenius-Hurme 2019, s. 78. Huomionarvoista on, että mahdollinen ilmastomuutosta koskeva hallintoriita käsiteltäisiin hallinto-oikeudessa lakimieskokoonpanossa ilman asiantuntijatuomaria.

<sup>430</sup> Ks. esim. Coyle – Morrow 2004, s. 157–158.

<sup>431</sup> Hollo 2009a, s. 63.

<sup>432</sup> Luettelo kansainvälisistä ympäristösopimuksista osoitteessa [www.ym.fi](http://www.ym.fi).

<sup>433</sup> Ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 20.

<sup>434</sup> Ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 20.

<sup>435</sup> United Nations 2015, tavoitteet 13–15.

Suomen ympäristölainsäädäntöön vaikuttaa keskeisimmin EU-oikeudellinen sääntely. EU-oikeuden vaikutus näkyy voimakkaasti unionin jäsenvaltioiden ympäristönsuojelussa. Kotimainen lainsäädäntö perustuu direktiiveihin ja siten suurelta osin unionin oikeuteen.<sup>436</sup> Jäsenvaltioita velvoittava oikeus on muunnettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja suomalaisen lainsäädännön mukainen ympäristölupa on todellisuudessa yhdistelmä kansallista oikeutta ja EU-oikeutta.<sup>437</sup>

Kansainvälinen ulottuvuus tulee esille esimerkiksi vanhan ympäristönsuojelulain esitöissä. Kyseinen laki perustui teollisuuden päästöjen estämiseen ja vähentämiseen keskittyvään *IPPC-direktiiviin*. Tähän pyrittiin edellyttämällä jäsenvaltioilta yhtenäistä päästölupajärjestelmää. Samalla määriteltiin tietyt minimivaatimukset. Tavoitteena oli ympäristönsuojelun korkean tason saavuttaminen kokonaisuutena.<sup>438</sup> Ympäristöasioiden yhteydet EU-oikeuteen näkyvät havainnollisesti esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden tekemissä ennakkoratkaisupyynnöissä.<sup>439</sup> Niistä ilmenee, kuinka yksityiskohtaisia ja substanssin ytimeen meneviä ennakkoratkaisupyyntöjä korkein hallinto-oikeus on esittänyt.<sup>440</sup>

Ympäristöoikeuden kansainvälisillä yhteyksillä on merkitystä asiantuntijatuomarin aseman ja tehtävien kannalta. Kansainvälisten liityntöjen tuomat haasteet korostavat ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin tehtävien vaativuutta. Ympäristöoikeuden kansainvälisyys ja erityisesti sen yhteydet unionin oikeuteen ovat olennainen osa muutoksenhakutuomioistuimen ja siellä työskentelevän asiantuntijatuomarin tehtäväkenttää. Unionin oikeus asettaa sekä aineellisoikeudellisten että prosessuaalisten vaatimusten vuoksi kotimaiselle ympäristöprosessille erityisiä vaatimuksia.

Lisäksi ympäristöasioiden käsittelyyn vaikuttaa Euroopan ihmisoikeussopimus erityisesti siihen sisältyvien ympäristöä ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien näkökulmien vuoksi. Samoin Århusin yleissopimus vaikuttaa merkittävästi ympäristöoikeudelliseen access to justice -ajatteluun ja ympäristöprosessiin.

<sup>436</sup> Hollo 2009a, s. 73; Kokko 2011, s. 475; ja Kokko 2019, s. 53.

<sup>437</sup> Seppälä 2003, s. 728, sekä Hollo 2009a, s. 8, 14–15 ja 64. Ks. EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteista, periaatteista ja toimenpiteistä Maunu 2000, s. 726 alkaen.

<sup>438</sup> HE 84/1999 vp, s. 11. Jäsenvaltioiden lupajärjestelmät poikkesivat toisistaan ennen direktiiviä ja erojen pelättiin aiheuttavan muun muassa kilpailun vääristymistä, ks. HE 84/1999 vp, s. 11. Ks. myös Maunu 2000, s. 725. IPPC-direktiivin perusideologia suuntautui suuriin laitoksiin, mutta ympäristönsuojelulaki koski myös pienempiä laitoksia, ks. Seppälä 2003, s. 728.

<sup>439</sup> Esimerkiksi KHO 2010:58 ja KHO 2013:102.

<sup>440</sup> Kokko 2011, s. 485 ja 503.

## 2.3 YMPÄRISTÖN ASEMA EUROOPPAOIKEUDESSA

### 2.3.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja ympäristö

Euroopan ihmisoikeussopimus liittyy ympäristöasioihin usean eri artiklan vuoksi. Näkökulmat ovat moninaisia. Ympäristöasioiden kannalta erityistä merkitystä on sopimuksen 2 artiklalla (oikeus elämään), 5 artiklalla (oikeus vapauteen ja turvallisuuteen) ja 8 artiklalla (oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta) sekä ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklalla (omaisuuden suoja). Ympäristöasioiden muutoksenhaun kannalta merkitystä on sopimuksen 6 artiklalla (oikeudenmukainen oikeudenkäynti) ja 13 artiklalla (tehokkaat oikeussuojakeinot).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen keskeinen ja paljon tulkittu 6 artikla liittyy oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementteihin. Ympäristöprosessia tarkasteltaessa Euroopan ihmisoikeussopimuksella on kuitenkin myös muita kuin oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyviä ulottuvuuksia. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä on luettavissa luonnon itseisarvon kunnioittamista.<sup>441</sup> Ihmisoikeustuomioistuimen ympäristöön liittyvät oikeustapaukset ovat olleet moninaisia ja liittyneet ympäristönsuojelun eri aspekteihin. Kyse on ollut esimerkiksi melusta, jätteistä ja teollisuudesta.<sup>442</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käyttämä *evolutiivis-dynaaminen metodi* tekee sen ratkaisutoiminnasta osin yllätyksellistä ja uutta luovaa.<sup>443</sup> Ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntö on keskeisessä asemassa sopimuksen sisällön konkretisoitumisessa. On syytä kysyä, onko ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö mahdollisesti muuttunut tai muuttumassa ympäristöoikeudellisten kysymysten osalta, ja miten tämä vaikuttaa näkemykseen asiantuntijatuumarista tuomioistuimen jäsenenä.

Perinteisesti ympäristön asema ihmisoikeutena on ollut kiistanalainen.<sup>444</sup> Ympäristönsuojelun tavoitteet voivat pohjimmiltaan olla ristiriidassa perinteisten ihmisoikeuksien, kuten omaisuuden suojan kanssa.<sup>445</sup> Ihmisoikeussopimuksen taustatekijät ja historia on tiedostettava. Toisen maailmansodan jälkeisessä

<sup>441</sup> Heiskanen 2018, s. 17, 19, 21–22 ja 94.

<sup>442</sup> Heiskanen 2018, s. 15–16.

<sup>443</sup> Halila 2000, s. 106, ja Pölönen 2003, s. 63. Hirvelä erittelee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintaperiaatteiksi subsidiariteettiperiaatteen, tehokkuusperiaatteen, autonomisen tulkinnan periaatteen ja evolutiivisen tulkinnan periaatteen, ks. Hirvelä 2014, s. 377–380.

<sup>444</sup> Heinämäki 2014, s. 529, ja Collins 2018, s. 78. Samansuuntaisesti EU:n perusoikeuskirjasta Reis Magalhães 2017, s. 113.

<sup>445</sup> Petersmann 2018, s. 256–257 ja 259. Ks. myös ympäristöllisten oikeuksien (environmental rights) määrittelystä Bogojević – Rayfuse 2018, s. 5–16, joiden mukaan kyse voi olla luonnon oikeuksissa (rights of nature), ihmisoikeuksista (human rights to the environment) ja osallistumisoikeuksista (participatory rights).

yhteiskunnallisessa tilanteessa syntyneessä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei suoraan mainita oikeutta puhtaaseen ympäristöön.<sup>446</sup> Tämän vuoksi ympäristöajattelua on ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä johdettu esimerkiksi oikeutta elämään koskevasta ihmisoikeussopimuksen 2 artiklasta, oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen koskevasta 5 artiklasta ja yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta koskevasta 8 artiklasta. ”Vihertymistä” on havaittu myös muun muassa tehokasta oikeussuojakeinoa koskevaan 13 artiklaan sekä omaisuuden suojaa koskevaan ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaan liittyneessä oikeuskäytännössä.<sup>447</sup> Seuraavassa käsitellään ihmisoikeustuomioistuimen ympäristöön liittyviä ratkaisuja, jotka valottavat ympäristön asemaa ja ympäristönsuojelun merkitystä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä.

Keskeisessä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa *Fredin v. Ruotsi* (1991) arvioitiin ensisijaisesti omaisuuden suojan merkitystä. Tapauksessa toistaiseksi voimassa ollut, vuonna 1963 Fredinin vanhemmille myönnetty soranottolupa oli kansallisella tasolla peruttu korvauksetta vuonna 1973 hyväksytyn lainmuutoksen vuoksi. Kyseinen soranotto loppui joulukuussa 1988. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa omaisuuden suojasta ei ollut rikottu. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan

”[j]okaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.”

*Fredinin* tapauksessa nousi havainnollisesti esille ympäristönsuojelun kasvava merkitys yhteiskunnassa. Ihmisoikeustuomioistuin lausui arvioidessaan omaisuuden suojaa, että soranottoluvan peruuttamiseen liittyneen kansallisen tason lainmuutoksen tarkoituksena oli luonnonsuojelu (the protection of nature). Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ”[t]he Court recognises for its part that in today’s society the protection of the environment is *an increasingly important*

<sup>446</sup> Kumpula 2004a, s. 151 ja 156, sekä Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 646 ja 743. Ks. ihmiskeskeisen ihmisoikeusajattelun ongelmista suhteessa ympäristönsuojeluun Heinämäki 2014, s. 536–539.

<sup>447</sup> Ks. 2 artiklan osalta esim. *Öneryildiz v. Turkki* (2004) ja 8 artiklan osalta *Deés v. Unkari* (2010). Ks. myös Bell – McGillivray 2000, s. 55, ja HE 165/2003 vp, s. 5. Ks. yleisesti 13 artiklasta Mäenpää 2019, s. 37.

*consideration* (kursiivi lisätty)".<sup>448</sup> Tuomioistuimen mukaan ympäristönsuojelulla on yhteiskunnassa yhä tärkeämpi merkitys. Ympäristönsuojelu otettiin siten yhtenä punnintatekijänä huomioon arvioitaessa sitä, oliko edellä mainitun lisäpöytäkirjan artiklan mukaista omaisuuden suojaa rikottu. Ratkaisussa ympäristönsuojelu tulee esille voimakasta omaisuuden suojaa tasapainottavana tekijänä. Ympäristönsuojelun kasvavan merkityksen esille tuomista omaisuuden suojaa koskevan ratkaisun yhteydessä voidaan pitää merkittävänä ihmisoikeustuomioistuimen kannanottona. Ihmisoikeustuomioistuin on ollut valmis kehittämään tulkintakäytännössään näkemystä ympäristönsuojelun merkityksestä ja tunnustamaan ympäristön tärkeän aseman.

Ihmisoikeustuomioistuin on todennut ratkaisussaan *Hamer v. Belgia* (2007), että omaisuuden suojan ja ympäristönsuojelun välillä on tehtävä punnintaa. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan mikään ihmisoikeussopimuksen artikla ei suojaa ympäristöä sellaisenaan. Tapauksessa oli kyse metsäisen alueen suojelusta, jolle ei saanut rakentaa. Vapaa-ajan rakennus oli pystytetty alueelle ilman asianmukaisia lupia ja se oli sittemmin jouduttu purkamaan. Kyse oli siten maankäytön suunnittelusta ja ympäristönsuojelusta, joiden osalta valtioilla on laaja harkintavalta (a wide margin of appreciation). Silti ihmisoikeustuomioistuimen mukaan taloudelliset intressit ja omaisuuden suoja eivät voi mennä ympäristönsuojelun edelle. Lisäksi ratkaisussa korostettiin viranomaisen velvollisuutta toimia ympäristön suojelemiseksi: "The environment is a cause whose defence arouses the constant and sustained interest of the public, and consequently the public authorities. *Financial imperatives and even certain fundamental rights, such as ownership, should not be afforded priority over environmental protection considerations* – – The public authorities therefore assume a responsibility which should in practice result in their intervention at the appropriate time in order to ensure that the statutory provisions enacted with the purpose of protecting the environment are not entirely *ineffective*." (Kursiivi lisätty.) Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan omaisuuden suoja voidaan rajoittaa, jos yksilön ja yhteisön intressien välillä on tasapaino (fair balance).<sup>449</sup> Tapauksessa omaisuuden suoja ei ollut rikottu.

Omaisuuden suojan ja ympäristönsuojelun välisistä kytköksistä huolimatta keskeisin ympäristöasioihin liittyvä ihmisoikeussopimuksen kohta lienee kuitenkin yksityis- ja perhe-elämää koskeva 8 artikla<sup>450</sup>:

"Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.

Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kan-

<sup>448</sup> *Fredin v. Ruotsi* (1991), kohdat 47 ja 48. Ks. tapauksesta esim. Churchill 1998, s. 95, ja Peltonpää ym. 2018, s. 1078.

<sup>449</sup> *Hamer v. Belgia* (2007), kohdat 7, 37 ja 78–81.

<sup>450</sup> Cenevska 2016, s. 308.

sallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.”

Kyseisen artiklan soveltaminen ympäristöasioihin ei ole itsestään selvää. Artiklan soveltamisen on katsottu edellyttävän, että haitan täytyy vaikuttaa välittömästi henkilön kotiin tai perhe-elämään sekä olla riittävän vakavaa.<sup>451</sup> Arviointi on aina tapauskohtaista, eikä kyseinen artikla suojele ympäristöä kollektiivisessa merkityksessä.<sup>452</sup>

Esimerkiksi terästeollisuuden aiheuttamaa saastumista koskeneessa tapauksessa *Fadeyeva v. Venäjä* (2005) arvioitiin 8 artiklan soveltamisalaa. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan artiklaa oli kyseissä tapauksessa loukattu. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että haitan vakavuutta arvioitaessa on otettava huomioon haitan intensiteetti, kesto ja vaikutukset sekä ympäristön yleinen konteksti, kun arvioidaan asian kuulumista 8 artiklan piiriin: ”– [T]he adverse effects of environmental pollution must attain *a certain minimum level* if they are to fall within the scope of Article 8 – – The assessment of that minimum is *relative and depends on all the circumstances of the case*, such as the *intensity and duration* of the nuisance, and its physical or mental *effects*. The general context of the environment should also be taken into account.” (Kursiivi lisätty).<sup>453</sup> Mikäli tiettyä haitallisuuden vähimmäistasoa ei saavuteta, asia ei kuulu 8 artiklan piiriin. Ratkaisu osoittaa, miten artikla voi soveltua ympäristöasioihin tiettyjen ehtojen täyttyessä. On myös otettava huomioon, että ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkastelu kohdistuu tuomioistuimen tehtävän mukaisesti siihen, miten päästöt vaikuttavat sopimuksen 8 artiklan mukaisiin oikeuksiin, ei niinkään päästöihin sinänsä.<sup>454</sup>

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä valtion positiiviset velvoitteet ovat laajentuneet ja muuttuneet ympäristöoikeudelliseen suuntaan. Oikeuskirjallisuudessa ihmisoikeustuomioistuimen on katsottu siirtyneen ratkaisun *López Ostra v. Espanja* (1994) varovaisista tulkinnoista rohkeammalle linjalle. *López Ostra* -tapauksessa edellytettiin vielä yhteyttä valtion ja haitallisen toiminnan välillä. Edellytetyn yhteyden olemassaoloa analysoitiin tarkemmin esimerkiksi tapauksessa *Taşkın ym. v. Turkki* (2004). Tuolloin kiinnitettiin vielä huomiota riittävän läheiseen yhteyteen ympäristöhaittojen

<sup>451</sup> Kumpula 2004a, s. 151– 155; Krstić – Čučković 2015, s. 172; Rainey – Wicks – Ovey 2017, s. 448–450; ja Pellonpää ym. 2018, s. 835. Ks. tapaukset *López Ostra v. Espanja* (1994); *Guerra ym. v. Italia* (1998); *Hatton ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (2003); *Kyrtatos v. Kreikka* (2003); *Moreno Gómez v. Espanja* (2004); *Zammit Maempel v. Malta* (2011); *Grimkovskaya v. Ukraina* (2011); *Di Sarno ym. v. Italia* (2012); *Jugheli ym. v. Georgia* (2017); sekä *Genç and Demirkan v. Turkki* (2017). Ks. esim. *López Ostra* -tapauksen analysoinnista Churchill 1998, s. 94–95.

<sup>452</sup> Kumpula 2004a, s. 155, ja Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 820.

<sup>453</sup> *Fadeyeva v. Venäjä* (2005), kohta 68–70.

<sup>454</sup> Krstić – Čučković 2015, s. 181.

ja 8 artiklassa tarkoitettujen oikeuksien välillä. Edellä jo mainitussa tapauksessa *Fadeyeva v. Venäjä* (2005) riitti pelkästään valtion kyvyttömyys säädellä yksityistä teollisuutta. Sopimuksen 8 artiklaan sisältyy myös valtion vastuu ehkäistä ympäristöhaittoja ennakolta.<sup>455</sup> Sopimuksen 8 artiklaan on lisäksi katsottu liittyvän erilaisia valtiota koskevia due diligence -velvoitteita esimerkiksi ympäristöasioita koskevan informaation jakelun suhteen.<sup>456</sup>

Ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt sopimuksen 8 artiklan yhteydessä valtioiden harkintavaltaa (margin of appreciation) ympäristöasioissa laajana.<sup>457</sup> Keskeistä ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on ollut oikeudenmukaisen tasapainon (fair balance) löytäminen kilpailevien intressien, kuten talouselämän ja henkilöiden yksityiselämän, välillä.<sup>458</sup> Ympäristönsuojelun ohella myös yhteiskunnan muita intressejä on siis otettu huomioon. Ihmisoikeustuomioistuin arvioi, ovatko kansalliset viranomaiset tehneet 8 artiklaan liittyvän ilmeisen virheen eli ”manifest errorin” eri intressien tasapainottamisessa.<sup>459</sup> Ihmisoikeustuomioistuimen näkemys on ollut osin pidättyväinen ja sen on arvioitu olevan haluton puuttumaan valtioiden ympäristöpolitiikkaan.<sup>460</sup> Ihmisoikeustuomioistuimelta on löytynyt ymmärrystä ympäristöasioissa esiintyvälle muillekin intresseille kuin ympäristönsuojelulle.<sup>461</sup>

Runsaasti analysoidun ja pidättyväiseen linjaan lukeutuvan *Hatton ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (2003) -tapauksen on katsottu edustavan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä enemmänkin poikkeusta kuin pääsääntöä.

<sup>455</sup> Ks. tapausten ja oikeuskäytännön kehityksen analyysistä Krstić – Čučković 2015, s. 173–177. He kiinnittävät erityisesti huomiota *López Ostra* -tapauksen kohtaan 52 ja *Fadeyeva*-tapauksen kohtaan 89 sekä siihen, miten ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kehitys on perustunut kansainväliseen ympäristöoikeuteen. Ks. valtioiden positiivisista velvoitteista ympäristöasioissa myös Rainey – Wicks – Ovey 2017, s. 448–449. Ks. *Fadeyeva*-tapauksesta Pellonpää ym. 2018, s. 783 (erityisesti alaviitteet 1261 ja 835).

<sup>456</sup> Folkesson 2013, s. 149.

<sup>457</sup> *Powell and Rayner v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (1990), kohta 41, sekä *Hatton ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (2003), erityisesti kohdat 98 ja 122. Ks. *Hatton*-ratkaisun arvioinnista Kumpula 2004a, s. 158–163 ja 177. Ks. myös *Flamenbaum ym. v. Ranska* (2012).

<sup>458</sup> Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 744. Ks. lisäksi Kumpula 2004a, s. 154, tapaukseen *López Ostra v. Espanja* (1994) viitaten. Ks. myös *Powell and Rayner v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (1990), kohta 41, sekä *Hatton ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (2003), erityisesti kohdat 98 ja 122.

<sup>459</sup> *Fadeyeva v. Venäjä* (2005), kohta 105.

<sup>460</sup> Kumpula 2004a, s. 173–177, ja Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 743.

<sup>461</sup> Toisaalta ihmisoikeustuomioistuin on tuonut esille esimerkiksi uusiutuvia energialähteitä edustavien tuulivoimaloiden hyödyllisyyden ympäristölle ja yhteiskunnalle, ks. *Fägerskiöld v. Ruotsi* (2008). Kyseessä oli ”decision as to the admissibility”, jossa todettiin valituksen olevan 8 artiklan ja omaisuuden suojan osalta ”manifestly ill-founded”. Tuomioistuimen mukaan ei ollut epäilystä siitä, että ”the operating of the wind turbine is in the general interest as it is an environmentally friendly source of energy which contributes to the sustainable development of natural resources. It observes that the wind turbine at issue in the present case is capable of producing enough energy to heat between 40 and 50 private households over a one-year period, which is beneficial both for the environment and for society”.

Tapaukseen liittyi erityisen merkittäviä taloudellisia intressejä. Kyse oli yö-aikaisen lentoliikenteen aiheuttamasta melusta Heathrow’n lentokentällä. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että sopimuksen 8 artiklaa ei ollut rikottu.<sup>462</sup> Ratkaisusta ei voida kuitenkaan sen erityispiirteiden vuoksi päätellä, että 8 artiklan rikkomisen toteamiskynnys olisi erityisen korkealla.

Ihmisoikeustuomioistuin on pyrkinyt kehittämään oikeuskäytäntöään aktiivisesti. Evolutiivis-dynaamista metodologiaa käyttämällä se on onnistunut ottamaan huomioon ympäristönsuojelullisia näkökohtia ilman ihmisoikeussopimuksen eksplisiittistä tukea.<sup>463</sup> Ihmisoikeussopimuksen soveltamisalaa on laajennettu ympäristönsuojeluun ja ympäristöllisiin prosessuaalisiin oikeuksiin. Samalla on tietyin reunaehdoin tunnustettu oikeus puhtaaseen ympäristöön.<sup>464</sup> Ihmisoikeustuomioistuinta on pidetty ympäristönsuojelullisten näkökohtien huomioon ottamisessa edelläkävijänä.<sup>465</sup> Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön ympäristöoikeudellisia ulottuvuuksia tarkasteltaessa esille nousee ajatus oikeudesta puhtaaseen ympäristöön.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on näkynyt linjakkaasti kansainvälisen ympäristöoikeuden vaikutus.<sup>466</sup> Ihmisoikeustuomioistuin on esimerkiksi kiinnittänyt huomiota varovaisuusperiaatteeseen osana Rion julistusta ja EU-oikeutta.<sup>467</sup> Lisäksi ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on hyödynnetty Århusin yleissopimusta.<sup>468</sup> Näin on tehty innovatiivisesti esimerkiksi tapauksessa *Taşkın ym. v. Turkki* (2004), vaikka Turkki ei ollut Århusin yleissopimuksen jäsen.<sup>469</sup> Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä analysoitaessa on kuitenkin pidettävä mielessä, että ihmisoikeussopimuksen ja Århusin yleissopimuksen tavoitteet ja prosessuaalisia ympäristöoikeuksia koskevat lähtökohdat poikkeavat toisistaan. Yksinkertaistettuna ihmisoikeussopimus keskittyy yksilön oikeuksiin ja Århusin yleissopimus moninaisiin ympäristöllisiin tavoitteisiin. Edellä todettu saattaa vaikuttaa tulkintaan prosessuaalisia ympäristöoikeuksia koskevissa asioissa.<sup>470</sup>

<sup>462</sup> *Hatton ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (2003), erityisesti kohdat 116–130. Ks. aiheesta Heiskanen 2018, s. 23 ja 141. Lisäksi tapauksen poikkeuksellisuutta korostaa se, että kyseessä oli suuren jaoston äänestysratkaisu, ks. mts. 54–55 ja 74. Heiskanen mukaan tapausta voidaan arvioida toisin ilmastomuutoksen, julkisen edun ja ihmisoikeuksien näkökulmasta, mts. 149 ja 166.

<sup>463</sup> Ks. metodista Halila 2000, s. 106; Pölönen 2003, s. 63; ja Hirvelä 2014, s. 377–380.

<sup>464</sup> Cenevska 2016, s. 305–306 ja 322.

<sup>465</sup> Cenevska 2016, s. 307.

<sup>466</sup> Krstić – Čučković 2015, s. 177.

<sup>467</sup> *Tătar v. Romania* (2009), kohta 120.

<sup>468</sup> Heiskanen 2018, s. 25–30, ja Peters 2018, s. 9–10. Ks. myös Viljanen ym. 2016, s. 103.

<sup>469</sup> Mainittu tapaus kohta 99. Ks. tapauksen analyysistä Cenevska 2016, s. 311.

<sup>470</sup> Peters 2018, s. 9, 11, 13 (erityisesti alaviite 81) ja 14. Hän korostaa, että sopimusten välillä ei ole oikeudellista yhteyttä, vaikka EU on Århusin yleissopimuksen osapuoli ja kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat sekä ihmisoikeussopimuksen että Århusin yleissopimuksen osapuolia. Ks. Århusin yleissopimuksesta, EU:sta ja ihmisoikeustuomioistuimesta Hey 2015, s. 354, sekä Århusin yleis-

Ihmisoikeustuomioistuimen tulkintametodi tekee tulevaisuuden kehityskulkujen ennustamisesta vaikeaa. Esitettyjen arvioiden mukaan puhtaan ympäristön ja ympäristönsuojelun merkitys ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuisissa ei tule ainakaan vähenemään.<sup>471</sup> Kun otetaan huomioon ympäristön aseman kehittyminen ihmisoikeustuomioistuimen pitkäaikaisessa ja dynaamisessa oikeuskäytännössä, voidaan arvioida, että ihmisoikeustuomioistuin saattaa olla valmis ymmärtämään ympäristöprosessin erityispiirteitä asiantuntemuksen tarpeineen. Ilman konkreettisia oikeustapauksia tämä on kuitenkin vain arvailua. Kansallista ympäristöprosessia tarkasteltaessa ympäristön merkitystä on arvioitava myös suhteessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementteihin.

Mielenkiintoinen aspekti liittyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen väliseen dialogiin.<sup>472</sup> Tuomioistuinten ratkaisujen perusteluista ilmenevän keskusteluyhteyden on katsottu lähes kokonaan puuttuvan ympäristöllisten oikeuksien (environmental rights) osalta. Tiilannetta on pidetty poikkeuksellisenä.<sup>473</sup>

### 2.3.2 EU-oikeus ja ympäristö

Unionin tuomioistuin tulkitsee unionin yksityiskohtaista eri sektoreiden lainsäädäntöä kansallisten tuomioistuinten ennakkoratkaisupyyntöjen johdosta EU-oikeuden yhtenäisen soveltamisen takaamiseksi.<sup>474</sup> Alkujaan Euroopan yhdentymisessä keskityttiin taloudelliseen integraatioon ja vapaaseen liikkuvuuteen. Tavoitteena oli sitoa jäsenvaltiot yhteen sotien ehkäisemiseksi ja rauhan edistämiseksi. Sitten EU-oikeus on laajentunut voimakkaasti yhteiskunnan eri sektoreille, kuten ympäristönsuojeluun.<sup>475</sup> EU-oikeudessa ympäristöä painotetaan jo kirjoitetun oikeuden tasolla ihmisoikeussopimusta selvemmin.<sup>476</sup> Ympäristöön liittyvien substanssikysymysten painottuminen EU-oikeudessa johtuu yhtäältä harmonisoidusta aineellisesta lainsäädännöstä ja toisaalta jäsenvaltioiden prosessuaalisesta autonomiasta.<sup>477</sup> Ympäristönsuojelu on EU:ssa kansainvälisesti tarkasteltuna korkealla tasolla.<sup>478</sup>

sopimuksen ekosentrisyydestä mts. 375. Ks. ihmisoikeussopimuksesta ja Århusin yleissopimuksesta Viljanen ym. 2016, s. 103.

<sup>471</sup> Heiskanen 2018, s. 94–95 ja 168. Heiskanen tuo esille ihmisoikeustuomioistuimen uusia haasteita esimerkiksi ilmasto-oikeudenkäyntien osalta.

<sup>472</sup> Jälkimmäinen koostuu unionin tuomioistuimesta ja yleisestä tuomioistuimesta.

<sup>473</sup> Cenevski 2016, s. 301–302. Hän käyttää lyhennettä CJEU. Ks. myös Hilsen 2018, s. 90–91.

<sup>474</sup> Ks. ennakkoratkaisupyyntöistä ja EU-tuomioistuimesta Ojanen 2016, s. 189–190.

<sup>475</sup> Barnard – Peers 2017, s. 2. Ks. eurooppalaisen ympäristöpolitiikan eri vaiheista ja kansainvälisen ympäristöoikeuden vaikutuksesta Euroopassa Reis Magalhães 2017, s. 100–102.

<sup>476</sup> Cenevski 2016, s. 306.

<sup>477</sup> Prosessuaalinen autonomia perustuu sopimukseen Euroopan unionista (19 artiklan 1 kohdan toinen kappale).

<sup>478</sup> Hollo 2017a, s. 7, ja Reis Magalhães 2017, s. 104.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 3 kohta on periaatteellisesti merkittävä, sillä siinä nostetaan kestävästä kehitystä korostamalla ympäristönsuojelu sisämarkkinoiden perustaksi esimerkiksi talouskasvun rinnalle.<sup>479</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 11 artiklan mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen. Artiklassa mainitaan kestävä kehityksen edistäminen. Mainitun sopimuksen 191–193 artiklat koskevat myös ympäristöä. Sopimuksen 191 artiklan 3 kohdan mukaan unionin ympäristöpolitiikan valmistelussa otetaan huomioon muun muassa saatavalla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot sekä ympäristöolot unionin eri alueilla. Unionin ympäristöpolitiikka perustuu siten tekniseen ja luonnontieteelliseen substanssiasiantuntemukseen.

Unionin perusoikeuskirjassa on kirjoitettu selkeästi auki huomioon otettavat jäsenvaltioiden yhteiset valtiosääntöperinteet ja kansainväliset velvoitteet sekä kansallinen tulkintavara.<sup>480</sup> Tavoitteena on ollut unionin oikeuden ja kansallisten perusoikeuksien ristiriitaisuuksien vähentäminen.<sup>481</sup> Perusoikeuskirja on Euroopan unionia koskevan sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti oikeudellisesti sitova.<sup>482</sup> Perusoikeuskirjan mukaiset oikeudet velvoittavat yleisellä periaatteella erityisesti unionin instituutioita.<sup>483</sup> Perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräykset velvoittavat myös jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta esimerkiksi kansallisessa tuomioistuinmessä.<sup>484</sup>

Perusoikeuskirjan 37 artiklassa mainitaan ympäristönsuojelu.<sup>485</sup> Mainitun artiklan muotoilun mukaan

”[y]mpäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti”.

<sup>479</sup> Raitio 2016, s. 342. Ks. myös unionin ympäristöpolitiikan kehityksestä mts. 389–392. Ks. kestävä kehityksen korostamisesta EU-oikeudessa lisäksi Krämer 2000, s. 7 alkaen.

<sup>480</sup> Raitio 2016, s. 323. Ennen perusoikeuskirjaa yhteisöjen tuomioistuimella oli perusoikeuksien korostamisessa merkittävä rooli. Ks. asia C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mBh v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (1970).

<sup>481</sup> Nikula 2004, s. 244 ja 246.

<sup>482</sup> Raitio 2016, s. 325–326, ja Reis Magalhães 2017, s. 98.

<sup>483</sup> Spaventa 2017, s. 231.

<sup>484</sup> Ojanen 2016, s. 157–158; Spaventa 2017, s. 244; ja Mäenpää 2019, s. 38–39. Ks. myös asia C-617/10 *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson* (2013); asia C-399/11 *Stefano Melloni v. Ministero Fiscal* (2013); ratkaisusta Craig – de Búrca 2015, s. 409; asia C-206/13 *Cruciano Siragusa v. Regione Sicilia — Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo* (2014); ja ratkaisusta Craig – de Búrca 2015, s. 417. Ks. EU-oikeuden soveltamisalasta perusoikeuksiin liittyvissä tilanteissa Ojanen 2010, s. 376–378.

<sup>485</sup> Kyseinen 37 artikla mainittiin korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:12, joka koski Helsinki–Vantaan lentoaseman ympäristölupaa.

Artiklan sanamuodosta käy ilmi sen neljä ulottuvuutta.<sup>486</sup> Perusoikeuskirjassa ei kuitenkaan suoranaisesti mainita oikeutta puhtaaseen ympäristöön, mitä voidaan pitää puutteena.<sup>487</sup> Ratkaisu johtui konsensuksen puuttumisesta jäsenvaltioiden välillä perusoikeuskirjaa laadittaessa.<sup>488</sup> On huomattava 37 artiklan osalta, että kyseessä on periaate, eikä artikkelissa mainita prosessuaalisia ympäristöllisiä oikeuksia.<sup>489</sup> Ympäristöön liittyviä näkökohtia voidaan johtaa ihmis-oikeussopimuksen tapaan perusoikeuskirjan muistakin artikloista, kuten omaisuuden suojasta.<sup>490</sup>

Ympäristönsuojelun luonne periaatteena vaikuttaa sen painoarvoon. Perusoikeuskirjan 52 artikkelissa on eritelty oikeuksia ja periaatteita. Perusoikeuskirjaan liitetyissä selityksissä (explanatory notes) todetaan 52 artiklan osalta, että ”– subjective rights shall be respected, whereas principles shall be observed –”. Periaatteiden nojalla ei voida vaatia positiivista toimintaa unionin toimielimiltä tai jäsenvaltioiden viranomaisilta. Esitettyjen arvioiden mukaan perusoikeuskirjan periaatteellisella tasolla tärkeän ympäristönsuojelua koskevan artiklan merkitys on käytännössä melko vähäinen eikä se todennäköisesti tule kasvamaan.<sup>491</sup> Oikeuskirjallisuuden mukaan ihmisoikeussopimuksen artikloja on käytetty ympäristöasioissa perusoikeuskirjaa herkemmin. Ympäristöjärjestöiltä on peräänkuulutettu strategista litigaatiota perusoikeuskirjan pohjalta.<sup>492</sup> Näin perusoikeuskirjan ympäristönsuojeluartiklan todellinen painoarvo saataisiin testattua konkreettisissa oikeustapauksissa.

EU-oikeudessa kestävä kehitys ja ympäristönsuojelu konkretisoituvat hyvinkin yksityiskohtaisesti byrokraattisena pidetyn sekundaarioikeuden tasolla.<sup>493</sup> Viimeisten 35 vuoden aikana EU on kehittänyt yli 200 ympäristöä koskevaa sekundaarilainsäädännön instrumenttia.<sup>494</sup> Vuonna 2007 esitetyn arvion mukaan 70–80 prosenttia jäsenvaltioiden ympäristölainsäädännöstä perustui EU-oikeuteen.<sup>495</sup> Modernia EU-oikeudellista ympäristösääntelyä on pidetty tiukkana ja kokonaisvaltaisena.<sup>496</sup> EU:n ympäristöpolitiikka kattaa laaja-alaisesti ympäristönsuojelun eri osatekijöitä, mukaan lukien muun muassa ilmansuojelu-,

<sup>486</sup> Kumpula 2004a, s. 211–218.

<sup>487</sup> Ks. tarkemmin Cenevska 2016, s. 306–307. Ks. myös Reis Magalhães 2017, s. 110–111.

<sup>488</sup> Morgera – Marín Durán 2014, s. 991.

<sup>489</sup> Morgera – Marín Durán 2014, s. 984 ja 991. Ks. prosessuaalisten oikeuksien tarpeesta Reis Magalhães 2017, s. 115–116.

<sup>490</sup> Hilson 2018, s. 91.

<sup>491</sup> Morgera – Marín Durán 2014, s. 1003. Ks. artiklan merkityksestä myös Reis Magalhães 2017, s. 105. Ks. 37 artiklan ristiriitaisesta luonteesta Scotford 2018, s. 133 sekä oikeus-periaate-keskustelusta ja mahdollisuuksista kehittää oikeuskäytäntöä mainitun artiklan pohjalta mts. 153.

<sup>492</sup> Hilson 2018, s. 99–103.

<sup>493</sup> Hollo 2017a, s. 6.

<sup>494</sup> Morgera 2017, s. 657.

<sup>495</sup> Krämer 2007, s. 860.

<sup>496</sup> Hollo 2017a, s. 5.

ilmastonmuutos-, biodiversiteetti-, vesi-, maaperä- ja jätékysymykset.<sup>497</sup> Unionin lainsäädännössä on pyritty sovittamaan yhteen taloudellisen kasvun ja ympäristönsuojelun intressit.<sup>498</sup> Unionin ympäristöpolitiikkaan kuuluvat ympäristöasioiden ratkaisutoimintaa ohjaavat periaatteet, kuten suojelun korkea taso (high level of environmental protection), varovaisuusperiaate (the precautionary principle), ennalta ehkäisemisen periaate (the prevention principle), lähteellä puhdistamisen periaate (rectification at source) sekä saastuttaja maksaa -periaate (polluter pays).<sup>499</sup> On ennakoitavissa, etteivät unionin ympäristöpolitiikan ala ja painoarvo ole ainakaan vähentymässä.

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö edustaa ihmisoikeustuomioistuinta pidättyväisempää linjaa ainakin puhtaasta ympäristöstä lausumisen osalta. Sen sijaan oikeuskäytännössä on tuotu esille ympäristöllisiä prosessuaalisia, kuten Århusin yleissopimukseen perustuvia oikeuksia.<sup>500</sup> Oikeuskäytännössä näkyy yksityiskohtainen substanssia koskeva EU-lainsäädäntö, EU-oikeuden välitön vaikutus sekä EU-oikeuden tehokkaan toteuttamisen vaatimus.<sup>501</sup> Yksityiskohtainen EU-oikeudellinen ympäristösääntely sekä prosessuaaliset vaatimukset tuovat esille oikeuden puhtaaseen ympäristöön.

Esimerkkeinä aineellisesta ja yksityiskohtaisesta EU-oikeudesta voidaan mainita muun muassa nykyisen kotimaisen ympäristönsuojelulain taustalla oleva, teollisuuden päästöistä annettu direktiivi (2010/75/EU), jätedirektiivin muutos ((EU) 2018/851) ja vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY), joiden tehokas sekä asianmukainen soveltaminen vaatii yleensä teknistä tai luonnon-tieteellistä osaamista.<sup>502</sup> Paljon keskustelua herättänyt vesipuitedirektiivin mukainen vesien hyvä tila (good water status) on ollut kehystavoite (framework goal), jonka saavuttamiseen pyritään jäsenvaltioiden ja EU-instituutioiden yhteisin toimin. Moniulotteiseen ja vaikeasti määriteltävissä olevaan käsitteeseen ”vesien hyvä tila” liittyy ekologiaa ja kemiallisia aspekteja.<sup>503</sup>

<sup>497</sup> Cenevska 2016, s. 306, ja Morgera 2017, s. 657. Ks. EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteista m.t.s 664.

<sup>498</sup> Morgera 2017, s. 657.

<sup>499</sup> Morgera 2017, s. 665–668. Ks. ennalta ehkäisemisen (ennalta varautumisen) periaatteesta osana unionin ympäristöpolitiikkaa yhdistetyt asiat C-487/17 ja C-489/17 *Alfonso Verlezza ym.* (2019), kohta 56 sekä periaatteesta ja tieteellisistä tutkimuksista asia C-343/09 *Afton Chemical Limited v. Secretary of State for Transport* (2010), kohdat 60–61.

<sup>500</sup> Cenevska 2016, s. 319–323. Hän käyttää lyhennettä CJEU. Lisäksi hänen mukaansa EU-oikeudellisessa oikeuskäytännössä yllä mainittuja oikeuksia kutsutaan kuitenkin ”rights”-termin sijaan varovaisimmilla nimikkeillä, kuten ”standards” ja ”rules”. Käytetyt termit voivat vaikuttaa siihen, millaisina oikeuksina ne hahmotetaan. Ks. EU-oikeuden prosessuaalisten ympäristö-oikeuksien painotuksesta Hilson 2018, s. 87–89, ja Darpö 2018, s. 281.

<sup>501</sup> Samansuuntaisesti Darpö 2017, s. 375–376. Ks. välittömästä vaikutuksesta erityisesti ympäristöasioissa Hilson 2018, s. 93–98 ja 103, jonka mukaan pelko välittömän vaikutuksen poissulkemisesta on pitänyt aineelliset ympäristöoikeudet pois keskiöstä, sekä Darpö 2018, s. 271–272.

<sup>502</sup> Ks. direktiiveistä Hollo 2017a, s. 5.

<sup>503</sup> Ks. Sabel – Zeitlin 2008, s. 273 ja 309. Vesipolitiikan puitedirektiivi on konkretisoitunut

Yhteenvetona voidaan todeta, että suomalainen ympäristöasioiden asiantuntijatuomari toimii asioissa, joiden yksityiskohtainen ja tieteellistä osaamista edellyttävä substanssilainsäädäntö on hallintoprosessin sivutoimisten asiantuntijajäsenten asiaryhmiin verrattuna poikkeuksellisen tiukasti kytköksissä EU-oikeuteen.<sup>504</sup> Aineellisen ympäristölainsäädännön voimakas EU-sidonnaisuus asettaa vaatimuksia ja haasteita kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten ratkaisutoiminnalle. EU-oikeuden soveltamisessa on otettava huomioon tietyt erityisvaatimukset, sillä EU-oikeutta on esimerkiksi tulkittava sen tarkoituksen turvaamisen näkökulmasta.<sup>505</sup> Lisäksi unionin oikeuden etusija on tunnustettu oikeuskäytännössä jo vuosikymmeniä sitten.<sup>506</sup>

## 2.4 PUOLUEETTOMUUDEN JA RIIPPUMATTOMUUDEN EUROOPPAOIKEUDELLISET ASPEKTIIT

### 2.4.1 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa luotu pohja

#### 2.4.1.1 Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltuminen ympäristöprosessiin

Vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole ottanut suoranaisesti kantaa suomalaisiin ympäristöasioiden asiantuntijatuomareihin, asiantuntijatuomarin roolia ja tehtäviä on tarkasteltava oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteereitä määrittelevän ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan näkökulmasta.<sup>507</sup> Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin osalta on välttämätöntä ensinnäkin kysyä, onko asiantuntijatuomari puolueeton ja riippumaton. Toisaalta voidaan pohtia, puoltavatko riippumattomuus- ja puolueettomuusnäkökulmat asiantuntijan toimimista nimenomaan päätoimisena eikä sivutoimisena tuomarina.<sup>508</sup>

esim. *Weser*-tuomiossa, ks. asia C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. v. Saksan valtio* (2015). KHO:n *Sierilä*-ratkaisussa analysoitiin *Weser*-tuomiota, ks. KHO 2017:87. Kyse oli vesitalousasiasta, joka havainnollistaa puitedirektiivin käytännön merkitystä. Direktiivi ja *Weser*-ratkaisu olivat tärkeässä roolissa myös KHO:n *Finnpulp*-ratkaisussa KHO 2019:166.

<sup>504</sup> Morgera 2017, s. 657–658. Esimerkkeinä kotimaisesta EU-oikeuteen liittyneestä oikeuskäytännöstä ovat KHO 2013:102 (ns. pitkospuu-tapaus) ja KHO 2015:12 (Helsinki–Vantaan lentokenttä).

<sup>505</sup> Eliantonio 2009, s. 8–9; Mäenpää 2011a, s. 16 ja 116; ja Raitio 2016, s. 210–212.

<sup>506</sup> Asia C-6/64 *Costa v. E.N.E.L.* (1964) ja asia C-106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA* (1978), kohta 24.

<sup>507</sup> Ks. oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijöistä Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 437–441 ja 462.

<sup>508</sup> Myös sivutoimiseen asiantuntijaan ja lausunnonantajaan voi liittyä ongelmia päätoimisiin työtehtäviin liittyvien sidonnaisuuksien vuoksi, ks. Pölönen – Tapanila 2015, s. 423. Näitä mahdollisia ongelmia heijastelevat ratkaisut KHO 2016:21 ja KHO 5.7.2017 taltionumero 3330 (LRS).

Vaikka aihepiiri liittyy myös perustuslakiin, erityisen mielenkiintoisia ovat eurooppaoikeudelliset aspektit varsinkin ihmisoikeustuomioistuimen runsaan oikeuskäytännön vuoksi. Tässä osiossa keskitytään eurooppaoikeudellisiin näkökulmiin.<sup>509</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan

”[j]okaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.”

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti liittyy keskeisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan.<sup>510</sup> Sopimuksen 6 artiklan osatekijät tuomioistuimen riippumattomuus (sopimuksen englanninkielisessä versiossa independent ja ranskankielisessä versiossa indépendant) ja puolueettomuus (englanniksi ja ranskaksi impartial) sekä oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus ovat relevantteja myös ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin aseman kannalta. Asiantuntijatuomarijärjestelmää on tarkasteltava siitä näkökulmasta, täyttääkö järjestelmä puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimukset. Samalla on arvioitava, toteutuuko oikeudenmukainen oikeudenkäynti asiantuntijatuomarin kuulussa ratkaisukokoonpanoon. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on korostettu valtioiden vapautta valita ne välineet, joilla ne toteuttavat sopimuksen 6 artiklaa.<sup>511</sup> Vapaudella on kuitenkin rajansa ja jäsenvaltioiden harkinnan perusteiden on oltava tiedossa.<sup>512</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on määritelty sopimuksen kansalliselle prosessille asettamia vaatimuksia. Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut *Kress*-ratkaisussaan (2001), että hallintotuomioistuinten

<sup>509</sup> Puolueettomuutta ja riippumattomuutta koskevat myös perustuslain säännökset (3 §:n 3 momentti ja 21 §:n 1 momentti), mutta niitä ei tässä lähemmin käsitellä. Todettakoon silti, että uutta hallitusmuotoa koskeneessa hallituksen esityksessä korostettiin tuomioistuimen riippumattomuutta lainsäätäjistä, hallitusvallan käyttäjistä, viranomaisista, oikeusriidan osapuolista ja ylemmistä oikeusasteista, ks. HE 1/1998 vp, s. 76 ja 80. Sittemmin todettiin, että ratkaisuelimen muodostaminen esim. osin intressipohjaisesti työtuomioistuimen tavoin ei ollut poissuljettua, ks. HE 309/1993 vp, s. 74.

<sup>510</sup> HE 309/1993 vp, s. 72 ja 74. Ks. myös Mäenpää 2019, s. 31. Ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei koske kaikkia hallintoprosessin asiaryhmiä. Perustuslain 21 §:n soveltamisala on sitä laajempi.

<sup>511</sup> Pellonpää ym. 2018, s. 545.

<sup>512</sup> Ks. esim EIT:n tapaus *Hadjianastassiou v. Kreikka* (1992), kohta 33.

on prosessin erityispiirteiden ja historiallisuuden tunnustamisesta huolimatta noudatettava tiettyjä perusvaatimuksia ja ikään kuin elettävä ajassa. Ratkaisun mukaan ”– the mere fact that the administrative courts, and the Government Commissioner in particular, have existed for more than a century and, according to the Government, function to everyone’s satisfaction cannot justify a failure to comply with the present *requirements of European law* – ” (kursiivi lisätty). Edelleen ratkaisun mukaan sopimus on ”– a living instrument to be interpreted in the light of current conditions and of the ideas prevailing in democratic States today – ”.<sup>513</sup> Ratkaisussa tunnustetaan hallintoprosessin erityispiirteet. Samalla hallintoprosessille asetetaan tiettyjä eurooppaoikeudellisia, alati kehittyviä vähimmäisvaatimuksia.

Ennen ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan sisällön tarkempaa analysointia on kuitenkin välttämätöntä tarkastella, soveltuuko kyseinen artikla suomalaiseen ympäristöasioiden muutoksenhakuprosessiin ylipäättään. Vastaus ei ole itseltään selvä. Hallintolainkäyttöasiat kuuluvat toki laajalti sopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta.<sup>514</sup> Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalaa määriteltäessä keskeisessä asemassa on ollut sen arvioiminen, milloin kyse on mainitun artiklan soveltamisalaan kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista (sopimustekstin englanninkielisessä versiossa *civil rights and obligations* ja ranskankielisessä versiossa *droits et obligations de caractère civil*). Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä sen analysoiminen, mitkä ovat mainitussa artiklassa tarkoitettuja oikeuksia ja velvollisuuksia, on ollut monipolvista ja hienojakoista. Ratkaisukäytäntö on autonomista suhteessa kansallisiin oikeusjärjestyksiin.<sup>515</sup> Oleellista on oikeuden tai velvollisuuden luonne. Ratkaisevaa ei ole se, mihin oikeudenalaan asia kansallisen oikeusjärjestyksen mukaan kuuluu.<sup>516</sup> Merkitystä arvioinnissa on erityisesti sillä, miten ratkaisu tosiasiaissa vaikuttaa yksityisen asianosaisen asemaan.<sup>517</sup>

<sup>513</sup> EIT:n ratkaisu *Kress v. Ranska* (2001), kohta 70. Ks. ratkaisusta myös Harris ym. 2018, s. 415–416.

<sup>514</sup> Ks. esim. HE 29/2018 vp, s. 36 siitä, miten 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle jäävät muun ohella passi- ja kansalaisuusasiat, ulkomaalaisen maassa oleskelua koskevat asiat, pakko- hoitoasiat ja ns. tavalliset veroasiat. Ks. myös Mäenpää 2019, s. 33.

<sup>515</sup> Rainey – Wicks – Ovey 2017, s. 275–284, ja Pellonpää ym. 2018, s. 567. Ks. esim. *Ringeisen v. Itävalta* (1971); *Sporrong and Lönnroth v. Ruotsi* (1982); *Mats Jacobsson v. Ruotsi* (1990); ja *Zander v. Ruotsi* (1993).

<sup>516</sup> Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 316 ja 333, sekä siinä viitattu EIT:n ratkaisu *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgia* (1981). Jos kyseessä on hallinnollinen päätös, siitä on voitava valittaa tuomioistuimeen. Hirvelä ja Heikkilä toteavat, että asiasta on päätettävä (ensi asteena) tuomioistuimessa, jos asian katsotaan olevan selkeästi yksityisoikeudellinen, ks. mts. 173. Hallintopäätöksissä riittää siis valitusmahdollisuus. Ks. myös Harris ym. 2018, s. 393–396.

<sup>517</sup> Tapanila 2007, s. 8. Ks. esim. *Ringeisen v. Itävalta* (1971); *König v. Saksa* (1978); ja *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgia* (1981). Lisäksi on otettava huomioon, että ympäristöasioissa luvan hakijana on tyypillisesti yhtiö. Se ei kuitenkaan estäne ihmisoikeussopimuksen soveltamista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 34 artiklan mukaan yksityishenkilön ohella

Eräs mielenkiintoisimpia tapauksia 6 artiklan soveltamisalasta on ollut ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston (Grand Chamber) äänestysratkaisu *Balmer-Schafroth ym. v. Sveitsi* (1997). Kyse oli ydinvoimalasta. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi siinä, että päätöksen perustuminen vaikeaan tekniseen tietoon ei sinänsä estä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamista.<sup>518</sup> Ratkaisussa katsottiin kuitenkin, että ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva 6 artikla ja tehokkaita oikeussuojakeinoja koskeva 13 artikla eivät soveltuneet päätökseen, jolla oli myönnetty jatkoaikaa ydinvoimalan toimiluvulle. Enemmistön mukaan ”[t]he right on which the applicants relied in substance before the Federal Council was *the right to have their physical integrity adequately protected* from the risks entailed by the use of nuclear energy” (kursiivi lisätty). Ihmisoikeustuomioistuin siis totesi, että fyysinen koskemattomuus oli sinänsä tunnustettu Sveitsin lainsäädännössä. Kantajat eivät kuitenkaan pystyneet osoittamaan vaaran olevan vakava, erityinen ja vääjäämätön: ”– [T]hey failed to show that the operation of Mühleberg power station exposed them *personally to a danger that was not only serious but also specific and, above all, imminent.*” (Kursiivi lisätty.)

Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan siis ydinvoimalan toimiluvan jatkamista koskevalla päätöksellä ja valittajina olleiden lähiseudun asukkaiden fyysisen integriteetin välillä ei ollut tarpeeksi vahvaa yhteyttä 6 artiklan soveltamiseksi.<sup>519</sup> Ratkaisu osoittaa, millaisen analyysin jälkeen 6 artiklan soveltamatta jättämiseen ympäristöön liittyneessä asiassa voidaan päätyä. On kuitenkin muistettava, että kyse oli nimenomaan ydinvoimaan liittyvistä kysymyksistä ja riskien todennäköisyyksistä. Kyseisen, vuodelta 1997 peräisin olevan ratkaisun perusteella ei voida päätellä, että kynnys ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamiselle ympäristöasioissa olisi erityisen korkealla.

Ihmisoikeustuomioistuimen vähemmistö katsoi mainitussa ratkaisussa muun ohella, että 6 artikla soveltui tapaukseen ja että sitä oli rikottu. Vähemmistö piti myös 13 artiklaa tapaukseen soveltuvana. Vähemmistö kritisoi enemmistöä muun muassa siitä, että se ei ottanut huomioon kansainvälisen ympäristöoikeuden kehitystä. Vähemmistö toi esille varovaisuusperiaatteen (precautionary principle). Oikeuskirjallisuudessa esitettyjen arvioiden mukaan ihmisoikeustuomioistuimen äänestyslausunnot ennustavat yleensä, mi-

---

myös muun muassa kansalaisjärjestö (engl. non-governmental organisation) voi tehdä ihmisoikeustuomioistuimelle valituksen. Kansalaisjärjestö-termi viittaa myös oikeushenkilöihin, kuten osakeyhtiöihin, ks. Pellonpää ym. 2018, s. 204–205.

<sup>518</sup> *Balmer-Schafroth ym. v. Sveitsi* (1997), kohta 37.

<sup>519</sup> *Balmer-Schafroth ym. v. Sveitsi* (1997), kohdat 33, 34 ja 40. Sen sijaan 13 artiklan soveltumattomuutta ihmisoikeustuomioistuin ei erikseen juurikaan perustellut. Ks. kyseisestä ratkaisusta Pellonpää ym. 2018, s. 567. Samansuuntaisesti EIT:n ratkaisussa *Athanassoglou ym. v. Sveitsi* (2000), kohdat 54–55.

hin suuntaan sen oikeuskäytäntö on tulevaisuudessa kehittymässä.<sup>520</sup> Ihmisoikeustuomioistuimen enemmistön ratkaisua voidaan perustellusti kritisoida kysymällä, onko vaaran osoittamiselle asetettu liian suuria vaatimuksia.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tähänastisen käytännön perusteella ei voida täydellä varmuudella arvioida, soveltuuko ihmisoikeussopimuksen 6 artikla kategorisesti kaikkiin suomalaisiin ympäristöllisiin asioihin.<sup>521</sup> Lopullisesti asia selviää ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä konkreettisia oikeustapauksia ratkaistaessa. Lähtökohtaisesti 6 artiklan ”siviilihaara” eli ensimmäinen kappale on kuitenkin otettava kaikkine ulottuvuuksineen huomioon kotimaisessa ympäristöprosessissa oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta tarkasteltaessa.<sup>522</sup> Suomalaisessa ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden muutoksenhaussa voidaan arvioida olevan kyse 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista. Lisäksi ratkaisut vaikuttavat tosiasiallisesti yksityisen asianosaisen asemaan. Kun 6 artiklan voidaan lähtökohtaisesti katsoa soveltuvan suomalaiseen ympäristöprosessiin hallintotuomioistuimessa, artiklan eri osatekijät tulevat tarkasteltaviksi.<sup>523</sup>

#### 2.4.1.2 Asiantuntijan puolueettomuus ja riippumattomuus 6 artiklan valossa

Asiantuntijatuomarijärjestelmää on välttämätöntä tarkastella myös siinä valossa, täyttyvätkö Euroopan ihmisoikeussopimuksen puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimukset. Samalla voidaan kysyä, onko asiantuntijatuomarijärjestelmä omiaan edistämään näitä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijöitä.

On ensinnäkin huomattava, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukainen tuomarin puolueettomuusvaatimus menee pidemmälle kuin suomalaisen oikeudenkäymiskaaren esteellisyysäännökset.<sup>524</sup> Perustuslain 21 § tuo toki

<sup>520</sup> Ks. esim. Heiskanen 2018, s. 66.

<sup>521</sup> Ympäristöllisillä asioilla tarkoitetaan tässä yhteydessä ympäristöasioita laajemmassa kuin vain ympäristönsuojelulakiin liittyvässä merkityksessä.

<sup>522</sup> Ks. esim. EIT:n tapaus *Huoltoasema Matti Eurén v. Suomi* (2010), jossa ympäristölupaa koskeneen oikeudenkäynnin katsottiin kestäneen liian kauan ja 6 artiklaa sovellettiin suomalaiseen ympäristöprosessiin. Ks. tapauksen analyysistä Darpo 2012, s. 26–27. Ks. lisäksi tehokkuudesta Euroopan neuvoston tuomareita koskeva suositus, Council of Europe 2010, kohta 31. Ks. myös esim. EIT:n ratkaisut *Genç ja Demirgan v. Turkki* (2017), jossa 6 artiklaa sovellettiin kultakäivösasiaan, ja *Bursa Barosu Başkanlığı ym. v. Turkki* (2018), jossa 6 artiklaa sovellettiin tärkkelystehtasasiaan. Toiminnan laadun sijaan sen vaikutukset ovat keskeisessä roolissa.

<sup>523</sup> Soveltuessaankaan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta ei aiheudu hallinto- ja riitaprosessille täysin samoja vaatimuksia kuin rikosprosessille, ks. EIT:n tapaus *Dombo Beheer B.V. v. Alankomaat* (1993), kohta 32.

<sup>524</sup> Hallintolainkäyttölain esteellisyyttä koskeneessa 76 §:ssä viitattiin oikeudenkäymiskaaren 13 lukuun. Myös uuden prosessilain 5 §:ssä viitataan oikeudenkäymiskaaren esteellisyyssäännöksiin.

ihmisoikeusajattelua myös suomalaisiin prosessilajeihin. Tässä keskitytään kuitenkin erityisesti ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön. Riippumattomuus (independence) koskee rakenteellisia seikkoja ja on puolueettomuuden perusedellytys. Riippumattomuus liittyy esimerkiksi vallanjakoon ja siihen, onko tuomioistuin tai sen jäsen riippumaton suhteessa toimeenpanovaltaan tai lainsäätäjään.<sup>525</sup> Riippumattomuutta arvioitaessa kiinnitetään huomiota muun ohella siihen, kuinka pitkäksi aikaa tuomioistuimen jäsenet on nimitetty.<sup>526</sup>

Puolueettomuudella (impartiality) viitataan puolestaan tuomioistuimen tai sen jäsenen asemaan yksittäisessä oikeudenkäynnissä. Tällaisessa arvioinnissa keskeistä on se, onko hänellä yksittäiseen oikeudenkäyntiin liittyviä sidonnaisuuksia.<sup>527</sup> Käytännössä puolueettomuutta ja riippumattomuutta voi olla vaikea erottaa toisistaan.<sup>528</sup> Ihmisoikeustuomioistuin on korostanut käytännönläheisesti sitä, miltä asiat näyttävät: ”– [J]ustice must not only be done, it must also be *seen to be done* –.” (Kursiivi lisätty.)<sup>529</sup> Myös Euroopan neuvoston tuomareita koskevissa suosituksissa on kiinnitetty huomiota tuomareiden puolueettomuuden ja riippumattomuuden merkitykseen rule of law’n ja kansalaisten oikeusturvan kannalta.<sup>530</sup>

Ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut puolueettomuutta kahdella keinolla eli subjektiivisesta ja objektiivisesta näkökulmasta. Subjektiivinen puolueettomuus liittyy tuomarin henkilökohtaiseen asenteeseen kyseisessä tapauksessa. Jos muuta ei ole näytetty, tuomarin oletetaan olevan puolueeton. Objektiivisessä testissä taas arvioidaan tilannetta ulkoapäin siltä kannalta, miltä se näyttää. Lisäksi kysytään, onko asianosaisilla ollut perusteltua aihetta epäillä tuomarin puolueettomuutta.<sup>531</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä löytyy yllättävänkin laajalle ulottuvaa ymmärrystä erilaisille kansallisille ratkaisuille järjestää tuomioistuimen kokoonpano. Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen tulkintakäytäntö eivät ole estäneet lakimiestä hoitamasta tuomarin tehtäviä *sivutoimisesti* (”– the part-time judiciary in general can be framed so as to be compatible with Article 6”).<sup>532</sup> Myöskään *maallikko- tai intressijäsenten* mukanaolo kokoonpanossa ei ainakaan lähtökohtaisesti ole vastoin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa, kuten seuraavat tapaukset osoittavat.<sup>533</sup>

<sup>525</sup> Tapanila 2007, s. 41 ja 56, sekä Pellonpää ym. 2018, s. 579.

<sup>526</sup> Pellonpää ym. 2018, s. 581.

<sup>527</sup> Pellonpää ym. 2018, s. 578.

<sup>528</sup> *Langborger v. Ruotsi* (1989), kohta 32.

<sup>529</sup> *Delcourt v. Belgia* (1970), kohta 31, ja *De Cubber v. Belgia* (1984), kohta 26.

<sup>530</sup> Council of Europe 2010, kohta 11.

<sup>531</sup> Pellonpää ym. 2018, s. 583, ja Mäenpää 2019, s. 36. Ks. esim. EIT:n ratkaisut *Hauschildt v. Tanska* (1989), kohdat 43–53, ja *Padovani v. Italia* (1993), kohdat 21–29.

<sup>532</sup> *Wettstein v. Sveitsi* (2000), kohdat 23 ja 41; Danelius 2015, s. 233–234; ja Pellonpää ym. 2018, s. 583.

<sup>533</sup> Ks. Danelius 2015, s. 227–231, ja erilaisista jäsenistä Pellonpää ym. 2018, s. 584–585.

Tapauksessa *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgia* (1981) oli muun muassa kyse toimielimien (appeals council) tilanteesta. Kyseiseen toimieliimeen kuului juristien ohella lääketieteen asiantuntijoita. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi rakenteellisen riippumattomuuden edellytysten täyttyvän. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kyseinen *council* ”– is composed of *exactly the same number* of medical practitioners and members of the judiciary and one of the latter, designated by the Crown, always acts as *Chairman* and has a *casting vote*. Besides, the *duration of a Council member’s term* of office (six years) provides a further guarantee in this respect –” (kursiivi lisätty).<sup>534</sup> Kyseisessä ratkaisussa ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti siis huomiota asiantuntijajäsenten ja juristijäsenten lukumäärään, juristin toimimiseen puheenjohtajana ja tämän ratkaisevaan ääneen mahdollisissa äänestystilanteissa. Merkitystä oli myös jäsenten toimikauden kestolla.

Lääketieteen asiantuntijoiden osalta oli nostettu esiin kysymys siitä, olivatko he yhteisten intressien vuoksi liian läheisiä prosessin osapuolen kanssa. Ihmisoikeustuomioistuin ei pitänyt tätäkään ongelmana. Se totesi viitaten kokoonpanon koostumuksen ja puheenjohtajan ratkaisevan äänen muodostamiin takeisiin, että lääketieteen asiantuntijoiden valintatapa ei ollut ongelmallinen: ”The presence – – of judges making up half the membership, including the Chairman with a casting vote – –, provides a definite assurance of impartiality and the method of election of the medical members cannot suffice to bear out a charge of bias – –.” (Kursiivi lisätty.) Ratkaisu kuvastaa peruslähtökohtaa: jokaisen yksittäisen jäsenen pitää lähtökohtaisesti olettaa olevan puolueeton.<sup>535</sup> Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu ilmentää sitä järjestelmän erityispiirteisiin liittyvää analyysiä, ”perkaamista”, jota tuomioistuimen puolueettomuuden ja riippumattomuuden arvioimiseksi voidaan joutua tekemään. Tapauksessa lääketieteen asiantuntijoiden kuuluminen toimielimien kokoonpanoon ei ollut ongelmallista sopimuksen 6 artiklan kannalta. Tästä voidaan päätellä, että ihmisoikeustuomioistuin on ollut valmis ymmärtämään asiantuntemuksen tarpeen ja asiantuntijan jäsenyyssaseaman ainakin eräänlaisessa toimielimessä.

Tapauksessa *Ab Kurt Kellermann v. Ruotsi* (2004) kyse oli työtuomioistuimesta ja sen maallikkojäsenten tai oikeastaan intressijäsenten objektiivisesta puolueettomuudesta. Ihmisoikeustuomioistuin korosti muiden kuin lainoppi-neiden jäsenten osaamista ja yleisyyttä eri maissa: ”– [T]he lay assessors sitting on the Labour Court, who take the judicial oath, have *special knowledge and experience* of the labour market. They therefore contribute to the court’s understanding of issues relating to the labour market and appear in principle to be highly qualified to participate in the adjudication of labour disputes. It should also be noted that the inclusion of lay assessors as members of vari-

<sup>534</sup> *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgia*, kohdat 57 ja 58.

<sup>535</sup> *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgia* (1981), kohdat 57 ja 58.

ous specialised courts is a common feature in many countries.” (Kursiivi lisätty.) Oleellista ihmisoikeustuomioistuimen mukaan oli eri intressien tasapaino kokoonpanossa ja sen puuttumisen seuraukset: ”– [W]hether the *balance of interests* in the composition of the Labour Court was upset and, if so, whether any such lack of balance would result in the court failing to satisfy the requirement of impartiality –.” (Kursiivi lisätty.) Ihmisoikeustuomioistuin piti vääränä olettaa, että jäsenten näkemyksiin vaikuttaisi heidän kuulumisensa nimittäviin tahoihin. Sopimuksen 6 artiklan ensimmäistä kappaletta ei ollut rikottu.<sup>536</sup> Tapaus osoittaa, että intressijäsenten kuuluminen ratkaisukokoonpanoon voi siinä olla hyväksyttävää ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta.

Aiemmassa tapauksessa *Langborger v. Ruotsi* (1989) ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sopimuksen 6(1) artiklaa oli rikottu. Kyse oli ruotsalaisesta asunto-oikeudesta (bostadsdomstolen), jonka kokoonpanoon kuului kaksi juristituomaria ja kaksi intressitahoja edustavaa maallikkojäsentä. Heidät olivat nimenneet omistajien ja vuokralaisten järjestöt. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että asiantuntemusta omaavat maallikkojäsenet eivät olleet objektiivisesti puolueettomia.<sup>537</sup> Edellä selostetussa tapauksessa *Ab Kurt Kellermann v. Ruotsi* ihmisoikeustuomioistuin kävi kuitenkin yksityiskohtaista vuoropuhelua aiemman oikeuskäytäntönsä kanssa ja korosti uudemman tapauksen eroja verrattuna *Langborger*-tapaukseen: ”Distinguishing the present case from that of *Langborger v. Sweden*, the Court notes that, in the latter case, the organisations which had nominated the lay assessors to the Housing and Tenancy Court had an interest in their affiliated unions’ continued participation in rent negotiations, a participation which Mr Langborger wished to end by having the relevant negotiation clause deleted from his lease. Furthermore, the affiliated tenants’ union had an economic interest in the retention of that clause –.” (Kursiivi lisätty.) *Ab Kurt Kellermannin* tapauksessa ei ollut vastaavaa yhteyttä riidan ja maallikkojäsenet nimenneiden organisaatioiden välillä.<sup>538</sup> Ihmisoikeustuomioistuimen tapausten välillä tekemää erotelua voidaan pitää perusteltuna. Tapaukset osoittavat, että intressijäsenten puolueettomuuden ja riippumattomuuden osalta voidaan päätyä erilaisiin lopputuloksiin tapausten erityispiirteiden perusteella.

Hoitovirhettä koskenut ihmisoikeustuomioistuimen tapaus *Sara Lind Eggertsdóttir v. Islanti* (2007) puolestaan osoittaa, että tuomioistuimen lausuntopyynnön kohteena olevan lääketieteen asiantuntijoiden lautakunnan (the State Medico-Legal Board, SMLB) tulee olla neutraali. Asiassa katsottiin, että aseiden yhtäläisyys ja tuomioistuimen objektiivinen puolueettomuus vaarantui lautakuntaan liittyneiden syiden vuoksi. Osa lautakunnan jäsenistä oli töissä sai-

<sup>536</sup> *Ab Kurt Kellermann v. Ruotsi* (2004), kohdat 60, 61, 63, 67 ja 69.

<sup>537</sup> *Langborger v. Ruotsi* (1989), kohdat 31, 34 ja 35.

<sup>538</sup> *Ab Kurt Kellermann v. Ruotsi* (2004), kohta 67.

raalassa, jonka toimintaa arvosteltiin.<sup>539</sup> Ihmisoikeustuomioistuimen tulkinta heijastelee substanssiasiantuntijan keskeistä roolia kansallisessa prosessissa. Asiantuntijan näkemyksellä voi olla ratkaiseva merkitys lopputuloksen kannalta.<sup>540</sup> Tapauksesta voidaan löytää indisioita siitä, että tuomioistuimelle lausunnon antavan asiantuntijatahdon riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen voi liittyä merkittäviä ongelmia. Ratkaisukokoonpanoon kuuluvan asiantuntijan osalta vastaavia ongelmia ei välttämättä ole.

Ihmisoikeustuomioistuin on myös tunnustanut erilaisten muutoksenhakuteiden tarpeen teknisissä, kuten patenttiin liittyvissä asioissa. Ihmisoikeustuomioistuimen *British-American Tobacco Company Ltd. v. Alankomaat* (1995) -ratkaisun mukaan ”– in a domain as technical as that of the granting of patents there may be good reasons for opting for an adjudicatory body other than a court of the classic kind integrated within the standard judicial machinery of the country – ” (kursiivi lisätty). Sopimuksen 6 artiklan ensimmäistä kappaletta ei ollut rikottu.<sup>541</sup> Tapaus ilmentää teknisten asioiden erityisluonteen tunnustamista. Ratkaisun merkitystä ympäristöasioiden asiantuntijatuomareiden kannalta ei pidä yliarvioida. Siinä painottui näkökulma muutoksenhaun järjestämisestä perinteisen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella.

Edellä selostetun perusteella ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan tehdä joitakin johtopäätöksiä tai ainakin arvioita suomalaisista ympäristöasioiden asiantuntijatuomareista. Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ”siivilahaaran” eli ensimmäisen kappaleen soveltuessa suomalaiseen ympäristöprosessiin, tuomareiden riippumattomuus- ja puolueettomuusvaatimukset koskevat asiantuntijatuomareita. Erilaisia kansallisten tuomioistuinten kokoonpanoa koskevia ratkaisuja on ymmärretty ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä.

Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin mukana oleminen tuomioistuimen ratkaisukokoonpanossa ei sinänsä liene ihmisoikeussopimuksen vastaista riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta. Teknisten asioiden erityislaatuun on kiinnitetty huomiota ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ainakin siinä mielessä, että muutoksenhakureitti voidaan järjestää perinteisen tuomioistuinjärjestelmän ulkopuolella. Tästä on luettavissa jonkinasteista asioiden teknisen tai tieteellisen erityisluonteen ja niiden muutoksenhauille aiheuttamien paineiden ymmärtämistä.

<sup>539</sup> *Sara Lind Eggertsdóttir v. Islanti* (2007), kohdat 33 ja 41–55. Ks. tapauksesta Danelius 2015, s. 296, ja Pellonpää ym. 2018, s. 597–598. Pellonpää ym. käyttää lautakunnasta termiä ”terveydenhuollon oikeusturvakeskus”.

<sup>540</sup> Pellonpää ym. 2018, s. 597.

<sup>541</sup> *British-American Tobacco Company Ltd. v. Alankomaat* (1995), kohdat 77 ja 87.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ei sinänsä muodostu esteeksi ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin tehtävien sivutoimisuudelle. Puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen liittyvät näkökohdat puoltavat päinvastoin tämän hetkistä järjestelyä, jossa ympäristöasioiden asiantuntijatuomari toimii päätoimisesti hallinto-oikeudessa tuomarin virassa. Päätoimisella tuomarilla on lähtökohtaisesti sivutoimista tuomaria vähemmän sidonnaisuuksia.

Lisäksi voidaan arvioida, että asiantuntijatuomarin toimiminen vakituudessa virassa on suotavaa. Tämä liittyy erityisesti myöhemmin kuvattavaan access to justice -vaatimuksen suppeimpaan kehään (3.), joka liittyy tuomioistuinprosesseille asetettuihin vaatimuksiin. Määräaikaisten asiantuntijatuomareiden, joilla on taustavirka esimerkiksi ympäristölupahallinnossa, asemaan saattaa liittyä ongelmia etenkin puolueettomuuden ja riippumattomuuden kannalta.<sup>542</sup>

## 2.4.2 EU-oikeus: julkisasiamiehen kannanotto

EU:n perusoikeuskirjan 47 artikla vastaa riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen vaatimuksen osalta pitkälti edellä kuvattua Euroopan ihmis-oikeussopimusta. Oikeuskäytännöstä on syytä kuitenkin mainita jo ajalta ennen perusoikeuskirjaa olevaan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon *Comitato di Coordinamento per la Difesa della Cava ym.* (1993) liittyvä mielenkiintoinen julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotus.<sup>543</sup> Julkisasiamiehen kannanotolla on auktoriteettia, vaikka se ei rinnastukaan tuomioistuimen ratkaisuun. Kyse oli kaatopaikan sijoittamisesta Italiassa. Joukko yksityishenkilöitä aloitti prosessin kaatopaikan sijoittamista koskevia päätöksiä vastaan kansallisessa tuomioistuimessa ja katsoi niiden olevan vastoin heidän oikeuksiaan ympäristön-suojelulliselta kannalta.

Kansallinen tuomioistuin pyysi ennakkoratkaisua yhteisöjen tuomioistuinta useista kysymyksistä. Ensimmäinen kysymys koski yhteisöoikeuden, kuten jätedirektiivin yksilöille takaamia oikeuksia. Toinen kysymys liittyi Italian järjestelmään ja siihen, voiko kansallinen tuomioistuin pyytää eräänlaista asiantuntijalausuntoa (expert's report) prosessin osapuolena olevalta hallinto-viranomaiselta vai pitäisikö tuomioistuimen saada nimittää ulkopuolinen taho asiantuntijaksi. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi kieltävästi ensimmäiseen kysymykseen, minkä vuoksi vastaaminen muihin kysymyksiin ei ollut tarpeen.

<sup>542</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuissa KHO 2018:116 ja KHO 2018:117 (täysistunnon äänestysratkaisut) oli kyse siitä, oliko Maahanmuuttovirastossa taustaviran omaava hallinto-oikeuden määräaikainen esittelijä esteellinen esittelemään hallinto-oikeudessa kansainvälistä suojelua koskevia asioita. Kyse oli objektiivisesta puolueettomuudesta. Asiat liittyivät kuitenkin leimallisesti turvapaikka-asioiden maatietouteen.

<sup>543</sup> Asia C-236/92 *Comitato di Coordinamento per la Difesa della Cava ym. v. Regione Lombardia ym.* (1994) ja siihen liittyvä julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotus 17.11.1993.

Sen sijaan julkisasiamies otti kantaa myös toiseen kysymykseen. Hän korosti ensinnäkin jäsenvaltioiden prosessuaalista autonomiaa, mutta totesi asiantuntijan puolueettomuutta painottaen, että ”– where the Community provision confers rights, genuine protection for them simply implies that *experts* appointed by the court must be *independent* so that inquiries can be undertaken with *rigorous impartiality and neutrality*” (kursiivi lisätty). Hän korosti jäsenvaltioiden vastuuta yhteisöoikeuden takaamien yksilöiden oikeuksien tehokkaasta suojelusta ja katsoi, että asiantuntijan rooliin kuuluu asian selvittäminen riippumattomasti. Julkisasiamies Darmonin mukaan ”[t]he principle of the effective protection is thereby compromised since, principally *in technical matters* where the administration is the other party, an ordinary individual has no standing to challenge what administration says. *The expert must thus reflect the independence of the judge* –” (kursiivi lisätty). Hän katsoi, että yhteisöoikeuden tulisi syrjäyttää kansalliset säännökset, jotka vaativat asiassa asianosaisena olleen viranomaisen edustajan nimittämistä asiantuntijaksi.<sup>544</sup>

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus koskee erityisesti viranomaisen asemaa prosessissa sekä tuomioistuimen nimittämälle asiantuntijalle asetettavia vaatimuksia. Ratkaisuehdotuksesta on löydettävissä suomalaista ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmää puoltavia piirteitä, vaikka julkisasiamies ei suoranaisesti ottanutkaan kantaa tuomioistuimen kokoonpanoon kuuluvaan asiantuntijaan.

Ratkaisuehdotuksesta on joka tapauksessa luettavissa voimakas viesti asiantuntijan puolueettomuus- ja riippumattomuusvaatimuksista, joiden tulee rinnastua tuomaria koskeviin vaatimuksiin. On valitettavaa, ettei tuomioistuin päässyt kyseisessä tapauksessa ottamaan lainkaan kantaa jälkimmäiseen kysymykseen. *Eliantonion* esittämän arvion mukaan unionin tuomioistuimen kanta saattaisi nykytilanteessa olla edellä esitetyn julkisasiamiehen kannan mukainen, jos kysymys tuotaisiin uudelleen sen ratkaistavaksi konkreettisessa oikeustapauksessa.<sup>545</sup>

<sup>544</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-236/92, kohdat 47–51. Ks. tapauksen analysoinnista Eliantonio 2009, s. 179–181.

<sup>545</sup> Eliantonio 2018, s. 123.

## 2.5 KONTRADIKTORISEN PERIAATTEEN ASETTAMAT HAASTEET

### 2.5.1 Kontradiktorisen periaatteen sisältö Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä

Puolueettomuuden ja riippumattomuuden lisäksi ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin kannalta huomionarvoinen ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan osatekijä on kontradiktorisuus.<sup>546</sup> Adversiaalisuutta on korostettu myös Euroopan neuvoston hallintoprosessia koskeissa suosituksissa: ”The proceedings should be adversarial in nature. All evidence admitted by the tribunal should in principle be made available to the parties with a view to *adversial argument*.” (Kurssiivi lisätty.)<sup>547</sup>

Kontradiktorista periaatetta ei ole Suomessa säännelty tyhjentävästi prosessilaeissa. Se saa kuitenkin tukea Suomen perustuslain 21 §:stä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta.<sup>548</sup> Periaatteen mukaan oikeudenkäynnin asianosaisilla pitää olla mahdollisuus kommentoida oikeudelle toimitettua materiaalia. Tuomioistuin ei saa perustaa ratkaisuaan sellaiseen materiaaliin, josta asianosaisilla ei ole ollut tilaisuutta lausua.<sup>549</sup> Kontradiktorisuuteen perustuva yhteistoiminta on keskeistä etenkin siviiliprosessissa.<sup>550</sup>

Kontradiktorisuuteen kiteytyvät monelta osin ne ongelmat ja haasteet, joita asiantuntijan jäsenasemaan on liitetty. Kysymys siitä, rikkooko substanssi-asiantuntijan toimiminen tuomarina kontradiktorista periaatetta, on erityisen tärkeä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta.<sup>551</sup> On aiheellista pohtia, tuottaako tuomarina toimiva substanssiasiantuntija sellaista materiaalia ja tietoa, joista asianosaisille pitää varata tilaisuus lausua. Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin kokemussääntöihin ja substanssiin liittyvää asiantuntijatieta ei avata asianosaisille eikä heille varata tilaisuutta tulla siitä kuulluiksi. Tämä on herättänyt oikeuskirjallisuudessa epäilyjä oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta ja kontradiktorisuudesta. Kaikkiin prosessilajeihin liittyvän kontradiktorisen periaatteen (*audiatur et altera pars, audi alteram partem*) on etenkin prosessioikeudellisessa kirjallisuudessa katsottu puoltavan siviiliprosessuaa-

<sup>546</sup> Ks. kontradiktorisuudesta Mäenpää 2019, s. 312.

<sup>547</sup> Council of Europe 2004, kohta 4 d. On huomattava, että suomalainen hallintoprosessuaalinen selvitys ei todennäköisesti täysin vastaa siteeratussa suosituksen kohdassa mainittua näyttöä (evidence).

<sup>548</sup> Pölönen – Tapanila 2015, s. 41. Ks. myös Danelius 2015, s. 260.

<sup>549</sup> Danelius 2015, s. 271; Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 394; Mäenpää 2019, s. 313; ja esim. EIT:n ratkaisu *Duraliyski v. Bulgaria* (2014), kohdat 30–35.

<sup>550</sup> Lappalainen 1995, s. 402, ja Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 938–939.

<sup>551</sup> Ks. aiheesta Paloniitty 2017, s. 167–169, ja Paloniitty – Kangasmaa 2018, s. 135–136.

lista mallia asiantuntijoiden lausunnoista ja kuulemisista.<sup>552</sup> Kontradiktorisen periaatteen osalta on kuitenkin otettava huomioon hallintoprosessin erityispiirteet. Hallintoprosessissa oikeus- ja todistustositseikkojen erottelu on usein vaikeaa. Erottelua vaikeuttaa kaikissa asiaryhmissä hallintoviranomaisen harkintavallan laajuus. Hallintoprosessissa arvioidaan myös sitä, onko viranomaisen päätös perustunut riittävälle selvitykselle ja onko valituksenalaisen päätöksen tehnyt hallintoviranomainen soveltanut kokemussääntöjä asianmukaisesti. Tilanteet ovat luonteeltaan indispositiivisia.

Kontradiktorisen periaatteen sisältöä on määritelty ihmisoikeustuomioistuimen laajassa oikeuskäytännössä. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja sen toteutuminen yksittäistapauksessa määritellään kokonaisarvioinnilla ja erilaisilla osatekijöillä. Oleellista on ensinnäkin oikeudenkäynnin osapuolten välinen tassa-arvo eli *equality of arms*. Jokaisen pitää saada esittää asiansa siten, ettei häntä aseteta toiseen osapuoleen verrattuna huonompaan asemaan.<sup>553</sup> Aseiden yhtäläisyys koskee kaikkia prosessilajeja.<sup>554</sup> Equality of arms on tuotu esille myös Euroopan neuvoston hallintoprosessia koskeissa suosituksissa.<sup>555</sup>

Suomea koskeneessa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa *Niva v. Suomi* (2004) otettiin kantaa muun muassa siihen, olisiko hovioikeuden tullut kuulla suullisesti kirjallisen lääketieteellisen lausunnon antanutta henkilöä. Kyseessä ei ollut rikosprosessi, eikä lausunnonantajaa ollut nimetty todistajaksi. Näiden tekijöiden lisäksi merkitystä oli sillä, että valittaja oli saanut kirjallisesti esittää näkemyksensä lääketieteellisestä lausunnosta. Ihmisoikeustuomioistuimen näkemyksen mukaan sopimuksen 6 artiklan ensimmäistä kappaletta ei ollut tältä osin rikottu.<sup>556</sup> Ratkaisun mukaan kirjallisen asiantuntijalausannon antanutta henkilöä ei siis ole välttämätöntä kuulla hovioikeudessa suullisesti. Ratkaisu kertoo ainakin ihmisoikeustuomioistuimen valmiudesta ymmärtää ulkopuolisten asiantuntijoiden antamien kirjallisten lääketieteellisten lausuntojen eräänlainen erityisrooli yleisissä tuomioistuimissa muissa kuin rikosasioissa.

Erilaisten prosessuaalisten tekijöiden ja asetelmien vuoksi tapauksesta ei ole kuitenkaan tehtävissä juurikaan johtopäätöksiä suomalaisessa hallintoprosessissa toimivan ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin jäsenyysaseman osalta.

<sup>552</sup> Ks. esim. Vuorenperä 2012, s. 48–55. Myös ruotsalaisen prosessioikeudellisen kirjallisuuden mukaan substanssiasiintuntemuksen tarve tuomioistuimissa tulee turvata mieluummin muilla keinoilla kuin asiantuntijajäsenillä, sillä asiantuntijajäsenen tieto tulee näkyviin vasta tuomioistuimen ratkaisussa, ks. Edelstam 1991, s. 181; Diesen 1996, s. 146, 368 ja 377; sekä Heuman 2005–06, s. 769.

<sup>553</sup> Halila 2000, s. 107–109; Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 389–394; Pellonpää ym. 2018, s. 616; ja Mäenpää 2019, s. 313–314.

<sup>554</sup> *Dombo Beheer B.V. v. Alankomaat* (1993), kohta 33.

<sup>555</sup> Council of Europe 2004, kohta 4 b.

<sup>556</sup> *Niva v. Suomi* (2004), kohta 3. Kyseessä oli ”partial decision as to the admissibility” ja kysymys asiantuntijan kuulemisesta oli ”manifestly ill-founded”.

Osana ratkaisukokoonpanoa toimiva ympäristöasioiden asiantuntijatuomari ei anna lausuntoa ja hänen asiantuntemuksensa ydin muodostuu lääketieteen si- jaan tekniikasta tai luonnontieteistä. Suomalaisen ympäristöasioiden asiantun- tija tuomarin osalta ydinkysymys ei koske hänen kuulemistaan suullisesti, vaan kontradiktorisuutta hänen ratkaisuun tuoman panoksensa osalta.

Ihmisoikeustuomioistuim on myös ottanut kantaa kansallisen tuomioistuimen kokoonpanoon kuuluvan asiantuntijajäsenen antamiin lausuntoihin. *Markko*-ta- paus (2005) tulee jo varsin lähelle ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjes- telmää. Siinä vakuutusoikeuden lääkärijäsenen antamien lausuntojen katsottiin kuuluvan tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin. Ihmisoikeustuomiois- tuimen mukaan ”– there is no indication that the refusal to disclose to the ap- plicant an opinion of the medical member of the Insurance Court, whose opin- ions form *part of the internal deliberations of that court*, deprived the applicant of a fair and effective opportunity to put forward his own case or to answer the arguments of the other party” (kursiivi lisätty). Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ei siis ollut indisiota siitä, että lääkärijäsenen lausunnon antamatta jät- täminen olisi riistänyt kyseiseltä henkilöltä oikeudenmukaisen ja tehokkaan mahdollisuuden argumentoida. Ihmisoikeustuomioistuim kiinnitti huomiota sii- hen, oliko kyseisellä henkilöllä ollut kuitenkin muutoin aito mahdollisuus ajaa omaa asiaansa ja esittää vastauksensa vastapuolen argumentteihin. Kyseises- sä tapauksessa sopimuksen 6 artiklan ensimmäistä kappaletta ei ollut rikottu.<sup>557</sup>

Tapaus ilmentää asiantuntijajäsenenä toimivan lääkärin asemaa ja tuoma- riin rinnastuvaa roolia osana ratkaisukokoonpanoa. Ratkaisua tarkasteltaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että suomalainen ympäristöasioiden asian- tuntijatuomari ei ylipäätään anna oikeudelle erillistä lausuntoa. Täten vakuu- tusoikeuden lääkärijäsentä koskevaa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisua ei voida suoraan soveltaa hallinto-oikeuden ympäristöasioiden asiantuntija- tuomariin. Voidaan kuitenkin arvella, että suomalaisen ympäristöasioiden asi- antuntijatuomarin asema saattaa olla vielä vakuutusoikeuden lääkärijäsentä- kin ongelmattomampi. Jos vakuutusoikeuden lääkärijäsenen lausunto on osa tuomioistuimen sisäistä neuvottelua, asiantuntijatuomarin ympäristöasian rat- kaisu toimintaan antama kontribuutio, johon ei edes kuulu lausunnon antamis- ta, vaan keskustelujen ohella korkeintaan ratkaisuesityksen muokkaaminen tai muistion laatiminen, kuulunee sekin lähtökohtaisesti neuvottelusalaisuuden piiriin.

<sup>557</sup> *Markko v. Suomi* (2005) (manifestly ill-founded, application inadmissible). EIT ei pitänyt tar- peellisenä tutkia asiantuntijajäsenen lausunnon toimittamisen osalta edes sitä, oliko kansalliset muutoksenhakekeinot käytetty loppuun. Muiden Markon esittämien adversiaalisuuteen liittynei- den valitusperusteiden osalta EIT katsoi, että kansallisia muutoksenhakekeinoja ei ollut käytetty. Ks. aihepiiristä Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 392–394.

Ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut tuomioistuimen määräämää asiantuntijaa kontradiktorisuuden näkökulmasta. Tyttären kuolemaan johtanutta hoitovirhettä koskeneessa tapauksessa *Mantovanelli v. Ranska* (1997) katsottiin, että ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ensimmäistä kappaletta oli rikottu. Vanhemmilla ei ollut ollut mahdollisuutta osallistua ulkopuolisen asiantuntijan järjestämään tutkintaan asiaan liittyneistä lääketieteellisistä kysymyksistä. Ratkaisun perusteluissa korostui asiantuntijan merkitys kansallisen tuomioistuimen kannan ohjaajana. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei käytännöllistä estettä vanhempien osallistumiselle olisi ollut. Perustelujen mukaan ”[n]o practical difficulty stood in the way of their being associated in the process of producing the report, as it consisted in interviewing witnesses and examining documents. Yet they were prevented from participating in the interviews – As to the documents taken into consideration by the expert, the applicants only became aware of them once the report had been completed and transmitted” (kursiivi lisätty).<sup>558</sup> Ratkaisussa painotettiin oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta ja siitä voi olla johdettavissa asiantuntijatuomarijärjestelmää vastaan puhuvia näkökohtia. Kontradiktorisuutta koskevan tiukan mutta johdonmukaisen *Mantovanelli*-ratkaisun painoarvoa suhteessa suomalaiseen ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmään laskee se, että siinä oli kyse asiantuntijatuomarijärjestelmään verrattuna erilaisesta tilanteesta: mahdollisuudesta osallistua ulkopuolisen asiantuntijan järjestämään tutkintaan. Lisäksi kyse oli jälleen lääketieteen asiantuntemuksesta.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti edellyttää, että osapuolilla on tasa-arvoiset ja riittävät mahdollisuudet perehtyä tuomioistuimen ratkaisuun vaikuttaviin asiakirjoihin ja selvitykseen. Sama koskee tuomioistuimen virallisperiaatteen nojalla hankkimaa selvitystä.<sup>559</sup> Hallintoprosessille tyypillinen virallisperiaate on sinällään hyväksytty ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä eikä sen ole katsottu olevan vastoin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa.<sup>560</sup> Erityisesti hallintoprosessissa, jonka prosessiasetelma poikkeaa muista prosessilajeista, tulee kuitenkin kiinnittää huomiota prosessuaaliseen tasapuolisuuteen (*fair balance*).<sup>561</sup>

Ihmisoikeustuomioistuin on todennut ratkaisussaan *Krčmář v. Tšhekki* (2000) virallisperiaatteesta sallivasti näin: ”The Court considers that, in itself, the gathering of additional evidence by a court – is *not incompatible* with the requirements of a fair hearing.” (Kursiivi lisätty.) Tuomioistuimen mukaan siis

<sup>558</sup> *Mantovanelli v. Ranska* (1997), kohdat 9, 30, 34 ja 36. Ks. ratkaisusta Danelius 2015, s. 295.

<sup>559</sup> Pellonpää ym. 2018, s. 617. Ks. myös ratkaisut *Feldbrugge v. Alankomaat* (1986), kohdat 42–47; *Kerojärvi v. Suomi* (1995), kohdat 38–43; ja *Fortum Corporation v. Suomi* (2003), kohdat 33–45.

<sup>560</sup> Ervo 2008, s. 254, ja Pellonpää ym. 2018, s. 617. Ks. juridisesta asiantuntijalausunnosta EIT:n ratkaisu *Eskelinen ym. v. Suomi* (2006), kohdat 29–35. Ratkaisun mukaan sopimuksen 6 artikla ei edellyttänyt lausunnon antaneen professorin suullista kuulemistä hovioikeudessa.

<sup>561</sup> Halila 2000, s. 234.

kansallisen tuomioistuimen harjoittama lisäselvityksen hankkiminen ei sinänsä loukkaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. Tuomioistuin jatkaa samassa ratkaisussa, että ”— equality of arms — requires each party to be given a reasonable opportunity to present its case under conditions that do not place it at a substantial disadvantage vis-à-vis its opponent —.” Koska kyseisen tapauksen kummallakaan osapuolella ei ollut ollut mahdollisuutta kommentoida tuomioistuimen hankkimia lausuntoja, ei aseiden yhtäläisyyttä ollut rikottu. Ihmisoikeustuomioistuimen argumentaatio ei kuitenkaan päättynyt vielä tähän, vaan 6 artiklan vastainen menettely todettiin toisella perusteella. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa korostui tietoisuuteen ja kommentointiin liittyvä näkökulma: ”— [T]o have knowledge of, and comment on, all evidence adduced or observations filed, with a view to influencing the court’s decision —.” (Kursiivi lisätty.) Asianosaisten pitää saada tietoonsa kaikki aineisto ja heillä pitää olla mahdollisuus kommentoida sitä.<sup>562</sup>

Vaikka ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan virallisperiaate on sinänsä sallittu kansallisissa prosesseissa, tulee osapuolilla kuitenkin olla mahdollisuus kommentoida kaikkea aineistoa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus lyö leimansa virallisperiaatteen soveltamiseen. On muistettava, että ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa määriteltyyn oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu useita eri аспектеja, jotka kaikki tulee ottaa tuomioistuimen ratkaisutoiminnassa huomioon. Pelkästään aseiden yhtäläisyyden noudattaminen ei välttämättä riitä täyttämään 6 artiklassa asetettuja vaatimuksia.

Kontradiktorisuuteen liittyvän knowledge of, comment on -ajatteluun kuuluu laaja-alaisesti oikeus saada tietoon koko oikeudenkäyntiaineisto. Tämä koskee oikeuskirjallisuudessa esitettyjen näkemysten mukaan myös lain soveltamista koskevia kysymyksiä. Osapuolten täytyy saada tietoonsa ja heillä tulee olla todellinen ja aito mahdollisuus kommentoida kaikkea aineistoa. Tuomioistuin voi perustaa ratkaisunsa vain kontradiktorisesti käsiteltyyn materiaaliin. Näkemystä on täydennetty vielä actual and active participation -ajattelulla, joka liittyy tosiasiallisiin osallistumismahdollisuuksiin. Kontradiktorisuus ymmärretään siten ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä laajasti.<sup>563</sup> Kaikilla näillä seikoilla on merkitystä suomalaisessa ympäristöprosessissa.

## 2.5.2 Ajatuksia asiantuntijatuomarista oikeuskäytännön valossa

Useat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut asiantuntijalausunnoista ja oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ovat liittyneet lääketieteelliseen asiantuntemukseen. Lääketieteen rooli kansallisten tuomioistuinten erilaisten asia-

<sup>562</sup> *Krčmář v. Tšhekki* (2000), kohdat 38–46. Ks. myös *Vermeulen v. Belgia* (1996).

<sup>563</sup> Ks. esim. Ervo 2008, s. 155–157.

ryhmien ratkaisutoiminnassa saattaa poiketa siitä roolista, joka tekniikalla ja luonnontieteillä on suomalaisessa ympäristöasioiden muutoksenhakuprosessissa. Lisäksi ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa punnittujen prosessien yksityiskohdat poikkeavat monilta osin suomalaisesta ympäristöprosessista, jossa ympäristöasioiden asiantuntijatuomari ei anna tuomioistuimelle erillistä lausuntoa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole otettu suoranaisesti kantaa suomalaiseen ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmään.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa on kuitenkin ajateltavissa, että lähtökohtaisesti ongelmalliselta näyttävä kontradiktorinen periaate ei muodostu ylitsepääsemättömäksi esteeksi ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmälle. Edellä selostetun oikeuskäytännön perusteella on arvioitavissa, että ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin panos asian ratkaisemiseksi ei kuulu kontradiktorisen asianosaikeskustelun piiriin.<sup>564</sup> Kyse on tuomioistuimen neuvottelun salassapidosta.<sup>565</sup> Koska kukaan osapuolista ei pääse ikään kuin asiantuntijatuomarin pään sisälle tai tutustumaan neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluviin asioihin, kyse ei voi olla myöskään equality of arms -periaatteen vastaisesta menettelystä.<sup>566</sup> Myös lainoppineilla tuomareilla voi olla erilaisia näkemyksiä laintulkintaan liittyvistä kysymyksistä, eikä niistä ole tarpeen kuulla asianosaisia. Mikäli tuomioistuin hankkii poikkeuksellisesti ympäristöasioissa viran puolesta ylimääräistä selvitystä, on asian osapuolille luonnollisesti varattava tilaisuus tutustua selvitykseen ja tulla kuulluiksi sen sisällöstä. Mikään Suomen korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä ei viittaa siihen, että kontradiktorista periaatetta tuotaisiin erityisesti esille ympäristöasioista tehdyissä valituksissa.

Kontradiktorinen periaate ei siis muodostu periaatteelliseksi esteeksi sille, että ratkaisukokoonpanoon kuuluu ympäristöasioiden asiantuntijatuomari.<sup>567</sup> Kun lisäksi otetaan huomioon, että ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on muissa yhteyksissä havaittu kasvavaa ympäristön aseman ja ympäristönsuojelullisten näkökohtien ymmärtämistä, on vaikea ajatella, että ihmisoikeustuomioistuin pitäisi suomalaista ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmää sinänsä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vastaisena ilmiönä kontradiktorisuuden näkökulmasta.<sup>568</sup>

<sup>564</sup> Darpön mukaan ruotsalaiset asiantuntijajäsenet eivät ole vastoin Euroopan ihmisoikeussopimusta, ks. Darpö 2009, s. 184–185.

<sup>565</sup> Paloniitty – Kangasmaa 2018, s. 138, ja esittelijän muistion salassapidosta mts. 132. Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) 9 §:ssä säädetään asianosaisten oikeudesta tiedonsaantiin muun muassa esittelymuistion osalta ja 15 §:ssä neuvottelusalaisuudesta.

<sup>566</sup> Sama pätee myös sivutoimisiin asiantuntijajäseniin.

<sup>567</sup> Ks. aiheesta Paloniitty – Kangasmaa 2018, s. 135–136 ja 138, joiden mukaan lievät kontradiktorisuuteen liittyvät ongelmat eivät poista asiantuntijatuomarijärjestelmän etuja.

<sup>568</sup> Ks. ympäristönäkökohtien ymmärtämisestä Heiskanen 2018, s. 94–95.

Edellä lausuttu ei kuitenkaan poista sitä teoreettista mahdollisuutta, että ympäristöasioiden asiantuntijatuomariin ja kontradiktoriseen periaatteeseen saat-  
taa yksittäistapauksissa liittyä kyseisen tapauksen erityispiirteisiin pohjautuvia  
ongelmia. Tällöin tulisi pystyä osoittamaan esimerkiksi kansallisen tuomio-  
istuimen päätöksen perusteluista, että asiantuntijatuomari on tuonut ratkaisu-  
kokoonpanon käyttöön sellaista aineistoa, josta asianosaisille olisi pitänyt vara-  
ta tilaisuus tulla kuulluiksi.

Kontradiktorisesta periaatteesta on kuitenkin vaikea löytää suomalaista ym-  
päristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmää puoltavia näkökohtia. Kont-  
radiktorisuus asettuu siten kotimaista ympäristöasioiden asiantuntijatuomari-  
järjestelmää koskevassa punninnassa substanssiasiantuntijan jäsenyysasemaa  
vastustavien argumenttien joukkoon. Järjestelmän, jossa ympäristöasioiden  
substanssiasiantuntemus on järjestetty muutoin kuin asiantuntijan jäsenyys-  
asemalla, voidaan lähtökohtaisesti arvioida täyttävän suomalaista asiantuntija-  
tuomarijärjestelmää paremmin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset  
kontradiktorisuudesta.

Tässä osiossa on tarkasteltu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyvää  
kontradiktorista periaatetta yleisellä tasolla erityisesti ihmisoikeustuomioistui-  
men tähänastisen oikeuskäytännön ja siitä tehtävissä olevien päätelmien valos-  
sa. Kontradiktorista periaatetta ja valituksenalaisen päätöksen muuttamistilan-  
teita suomalaisessa ympäristöprosessissa käsitellään vielä yksityiskohtaisesti ja  
oikeuskäytännön kautta tutkimuksen osassa IV.

## 2.6 ACCESS TO JUSTICE YMPÄRISTÖ- PROSESSUAALISESSA KONTEKSTISSA

### 2.6.1 Access to justice ja access to a court: keskustelua eri kehillä

Access to justice- ja access to a court -kysymykset ovat oleellinen osa kansain-  
välistä prosessioikeudellista keskustelua. Access to justice voidaan hahmottaa  
eri merkityksissä. Prosessuaalisessakaan mielessä tarkasteltuna edellä maini-  
tut termit eivät ole täysin yhteneväisiä. Käsitteitä käytetään toisinaan epäjoh-  
donmukaisesti tiedostamatta, missä viitekehyksessä niihin kulloinkin viitataan.

Termillä access to justice voidaan viitata laaja-alaisesti oikeuden tosiasialli-  
seen saatavuuteen yhteiskunnassa. Oikeuden saatavuus saattaa liittyä esimer-  
kiksi prosessuaalisiin tekijöihin tai oikeudenkäyntikuluihin.<sup>569</sup> Access to justice  
tarkoittaa oikeuksiin pääsyä, oikeudenmukaisuuden toteutumista tai oikeustur-

<sup>569</sup> Huovila 2003, s. 82. Ks. lisäksi Tuori 2000b, s. 1058–1059. Tuorin mukaan oikeuden saata-  
vuus on sitä tärkeämpää, mitä korostuneempi tuomareiden ja tuomioistuinten asema on. Ks.  
myös Ervasti 2011, s. 347–349.

van saatavuutta.<sup>570</sup> Access to justice on yhtäältä yhteiskunnallinen uudistusliike ja toisaalta perinteistä oikeustiedettä kritisoiva teoreettinen lähestymistapa, jossa oikeuden normatiivisuutta ei kuitenkaan kiistetä.<sup>571</sup> Tutkimussuuntauksen juuret ovat Yhdysvalloissa.<sup>572</sup> Näkemykset oikeuden saatavuuden sisällöstä ovat yhdenmukaistuneet kansainvälisellä tasolla.<sup>573</sup> Oma kysymyksensä on se, miten access to justice -keskustelun tavoitteena oleva oikeus määritellään.<sup>574</sup> Oikeuden (access to justice) sijaan voidaan painottaa lakia (access to law). Painopiste voi vaihdella riippuen siitä, onko tavoitteena ensisijaisesti saatavuus vai oikeus. Oikeuden saatavuus -keskusteluun liittyy tiettyjä ristiriitoja. Kritiikin syynä voi olla esimerkiksi se, että oikeuden saatavuuteen liittyvät näkökohdat painottuvat aineellisen oikeuden toteutumisen kustannuksella.<sup>575</sup>

Access to justice tulee hahmottaa laajempänä kuin pelkästään tuomioistuimeen pääsyyn liittyvänä ilmiönä.<sup>576</sup> Access to justice -liikkeen alkuaikoina huomio keskittyi siihen, miten asiat saadaan tuomioistuimen käsiteltäviksi (access to a court). Sittenpainopiste on muuttunut vaihtoehtoisten konfliktinratkaisutapojen ja oikeussuojajärjestelmän kehittämisen suuntaan. Suomessa oikeuden saatavuuteen liittyvä keskustelu on vilkastunut yleisessä prosessioikeudessa erityisesti vuoden 1993 alioikeus uudistuksen jälkeen.<sup>577</sup> Tärkeä aspekti on se, miten oikeuden mukaiseksi menettely koetaan.<sup>578</sup>

Oikeuden saatavuus liittyy perusoikeusjärjestelmän ja ihmisoikeuksien kautta yhteiskunnan oikeuden mukaisuuteen.<sup>579</sup> Kyse on Cappellettin mukaan oikeuden hahmottamisesta normatiivisten aspektien lisäksi yhteiskunnan kontekstissa. Ensinnäkin nähdään se yhteiskunnallinen tarve tai ongelma, johon pyritään vastaamaan, toiseksi tarkastellaan oikeudellista vastausta tai ratkaisua ja kolmanneksi kiinnitetään huomiota oikeuden tai sen uudistamisen vaikutuksiin. Access to justice liittyy Cappellettin mukaan hyvinvointivaltion oikeuteen. Oi-

<sup>570</sup> Samansuuntaisesti Koivisto 2013, s. 1050. Ks. Letto-Vanamo 2017, s. 233 ja 234–235, access to justice -liikkeen eri vaiheista, joihin kuuluu ympäristöintressien huomioon ottaminen. Ks. lisäksi access to justice hallintoasioissa Mäenpää 2019, s. 32–34 ja 201.

<sup>571</sup> Ervasti 2011, s. 349. Ervastian mukaan access to justice on vaikea määritellä. Ks. myös Huovila 2003, s. 82, ja Letto-Vanamo 2017, s. 233.

<sup>572</sup> Ervasti 2011, s. 347–349. Ks. myös liikkeen taustoista Ervasti – Nylund 2014, s. 42–43 ja 52. Heidän mukaansa keskustelu oikeuden saatavuudesta kietoutuu yhteen muiden 1960–1970-lukujen ilmiöiden, kuten oikeuden ja yhteiskunnan välisiä kytköksiä korostavan law and society -liikkeen sekä vaihtoehtoista riidanratkaisua koskevan alternative dispute resolution -liikkeen kanssa. Ks. liikkeen 1960-luvun taustasta ja Mauro Cappellettin roolista Letto-Vanamo 2017, s. 234.

<sup>573</sup> Cappelletti 1992, s. 25 ja 38.

<sup>574</sup> Ervasti 2011, s. 356.

<sup>575</sup> Macdonald 2001, s. 323.

<sup>576</sup> Macdonald 2001, s. 319, ja Koivisto 2013, s. 1050.

<sup>577</sup> Ervasti 2011, s. 351–353. Ks. myös Ervasti – Nylund 2014, s. 43–45.

<sup>578</sup> Ervasti – Nylund 2014, s. 45 ja 183.

<sup>579</sup> Huovila 2003, s. 82, ja Letto-Vanamo 2017, s. 233.

keuden saatavuuteen liittyvän tutkimuksen ja keskustelun avulla on pyritty tarkastelemaan ja purkamaan oikeuden saatavuutta estäviä taloudellisia, organisaatorisia ja prosessuaalisia tekijöitä. Nämä muodostavat myös access to justice -keskustelun kolme eri vaihetta. Ympäristönsuojeluun liittyvien teemojen on katsottu olevan osa toista aaltoa.<sup>580</sup>

Access to justice -suuntauksen yhtenä alalajina on oikeuden saatavuus ympäristöasioissa. Oleellisia ovat ne oikeudelliset mekanismit, joiden avulla toteutetaan aineellista ympäristöoikeutta.<sup>581</sup> Ympäristöasioiden osalta on painotettu ympäristönsuojelun ja ympäristöoikeuksien toteuttamiseen liittyvien instrumenttien kriittistä tarkastelua.<sup>582</sup>

Ympäristöoikeudellisessa kontekstissa oikeuden saatavuus liittyy kiinteästi muihin ympäristöllisiin oikeuksiin. Kyse on oikeusturvan lisäksi tiedoksi-saantioikeudesta (access to information) ja osallistumisoikeudesta (access to participation).<sup>583</sup> Ympäristöoikeudellisessa kontekstissa oikeuden saatavuuteen liittyy erityisiä haasteita. Ensinnäkin kyse on tuomioistuimeen pääsystä, joka sekin saattaa edellyttää esimerkiksi tiedon saamista, valitusoikeutta sekä lainopillista ja teknistä tietämystä. Toiseksi kyse on oikeudenmukaisesta, tehokkaasta ja edullisesta prosessista. Kolmanneksi tarvitaan keinoja, joilla tuomioistuimen päätökset ympäristöasioissa toteutetaan.<sup>584</sup> Keskustelussa on kiinnitetty huomiota myös siihen, voiko tuomioistuin muuttaa valituksenalais-ta päätöstä.<sup>585</sup>

Ympäristöasioiden access to justice on kansainvälisesti tarkasteltuna vielä puutteellista.<sup>586</sup> Oikeuksiin pääsyä voivat rajoittaa erilaiset tekijät, kuten esimerkiksi asiantuntijoista ja todistajista aiheutuvat kustannukset.<sup>587</sup> Monissa maissa tarvitaan lainopillista avustajaa etenkin ylimmissä oikeusasteissa ja oikeudenkäyntikuluriski voi muodostua mittavaksi. Lisäksi erilaisiin asiantuntijoihin voi liittyä ongelmia esimerkiksi heidän ja teollisuuden välisten kytkösten vuoksi.<sup>588</sup> Ongelmia voivat aiheuttaa tuomioistuinten puutteelliset mahdollisuudet kieltää valituksenalaisten päätösten täytäntöönpano. Väliaikainen oikeusturva on erityisen tärkeää ympäristöasioissa tulevaisuuteen suuntautuvien

<sup>580</sup> Cappelletti 1992, s. 25–36. Cappellettin mukaan toisessa aallossa on muun muassa perustettu erilaisia virastoja, kuten Environmental Protection Agency Yhdysvalloissa.

<sup>581</sup> Foti ym. 2008, s. 9.

<sup>582</sup> Cappelletti 1992, s. 26. Eri maissa on harjoitettu myös ympäristöasioiden sovittelua (Environmental Dispute Resolution), ks. Ervasti – Nylund 2014, s. 53, 512, 519 ja 540–542.

<sup>583</sup> Pring – Pring 2009, s. 6–7, ja da Silva 2009, s. xi.

<sup>584</sup> Pring – Pring 2009, s. xiii, 2 ja 7. Ks. myös Darpo 2019, s. 92–94. Etenkin ympäristöjärjestöillä voi olla omia asiantuntijoita, joita tavallisilla kansalaisilla ei kuitenkaan ole.

<sup>585</sup> Darpo 2013, s. 179 ja 196.

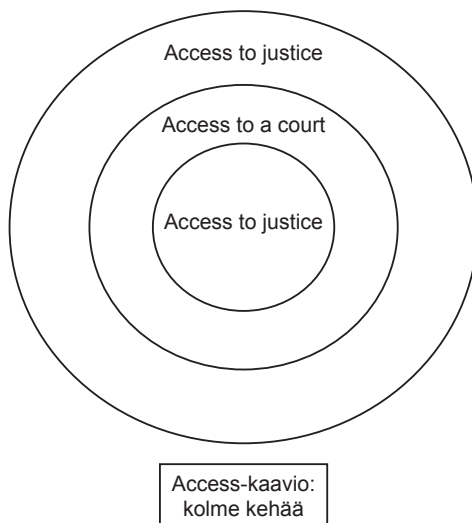
<sup>586</sup> Werksman 2009, s. v ja Pring – Pring 2009, s. 1.

<sup>587</sup> Savoia 2003, s. 40.

<sup>588</sup> Darpo 2019, s. 94 ja 100.

ja peruuttamattomien vaikutusten vuoksi.<sup>589</sup> Oikeusturvan toteutumisesta ympäristöasioissa voi vaikeuttaa muun ohella se, että tuomioistuimilta puuttuu ekologista, luonnontieteellistä ja teknistä osaamista.<sup>590</sup>

Access-käsitteitä käytetään ympäristöprosessuaalisissa yhteyksissä erilaisissa merkityksissä. Keskustelua voidaan havainnollistaa kolmessa kehässä. Access to justice voi kuvata laajaa kehää (1.), jossa huomiota on kiinnitetty ympäristötuomioistuinten ja asiantuntemuksen tarpeeseen. Perinteisin access-keskustelun muoto kuvaa edellistä suppeammalla kehällä (2.) pääsyä tuomioistuimeen. Access to justice -käsitettä käytetään laajimman kehän lisäksi vielä tuomioistuinmenettelyn sisällä suppeimmalla kehällä (3.) määrittelemään tuomioistuinprosessille asetettuja vaatimuksia esimerkiksi tutkimisvallan suhteen.



Ympäristöoikeudellista access to justicea tarkastellaan seuraavassa keskeisten instrumenttien Århusin yleissopimuksen, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden näkökulmista, joissa on osittain erilaisia painotuksia. Samalla arvioidaan yhtäältä sitä, täyttääkö suomalainen asiantuntijatuomarijärjestelmä edellä mainituissa sopimuksissa ja EU-oikeudessa asetetut vaatimukset ja toisaalta sitä, löytyykö niistä asiantuntijatuomarijärjestelmää puoltavia tai vastustavia elementtejä. Ensin tarkastellaan kuitenkin vielä ympäristötuomioistuuksia koskevaa kansainvälistä keskustelua.

<sup>589</sup> United Nations 2014, s. 187, 200 ja 203–204. Ks. myös Ebbesson 2002a, s. 36–37; Bolshakova 2003, s. 47; Sferraza 2003, s. 55; Pring – Pring 2009, s. 40 alkaen; ja Carnwath 2011–2012, s. 560–561. Ks. ympäristöprosessin asiantuntijalausuntojen ja -todistelun kuluista Kuusiniemi 2013, s. 332, ja Darpo 2013, s. 201.

<sup>590</sup> Pring – Pring 2009, s. 1, ja Robinson 2012, s. 394.

## 2.6.2 Access to justice ja globaali keskustelu ympäristötuomioistuimista

Kansainväliseen oikeuden saatavuus -keskusteluun on liitetty ympäristöoikeudellisia ulottuvuuksia; access to environmental justice on saanut huomiota aineellisen ympäristöoikeuden toteuttajana.<sup>591</sup> Tuomioistuimiin liittyvillä organisatorisilla kysymyksillä on merkitystä aineellisen ympäristöoikeuden toteutumisen ja kestäväen kehityksen kannalta.<sup>592</sup> Ympäristönsuojelun toteuttamiseksi tarvitaan tehokkaita oikeusturvamekanismeja.<sup>593</sup> Seuraavassa kuvataan erityisesti ympäristöasioihin liittyvän oikeuden saatavuuden laajimman kehän (1.) kansainvälistä keskustelua. Se on keskittynyt erityistuomioistuinten tarpeeseen.

Kysymys ympäristötuomioistuimista kytkeytyy puolestaan asiantuntemuksen takaamiseen. Vaikka ympäristöasioiden substanssiasiantuntemuksen tarve on tunnustettu laajalti, asiantuntemuksen takaamiseen eri maiden tuomioistuimissa on erilaisia keinoja. Yleisesti ottaen ympäristöasioita voidaan käsitellä erityistuomioistuimissa tai niiden kaltaisissa tribunaaleissa, hallintotuomioistuimissa tai yleisissä tuomioistuimissa. Myös erikoistuminen tuomioistuinten sisällä on mahdollista. Prosessi voi olla hallintoprosessia tai siviiliprosessia.<sup>594</sup> Jo näillä lähtökohtaisilla eroilla voi olla merkittäviä vaikutuksia ympäristöasioiden käsittelyyn.

Ympäristöasioiden käsittely voidaan *Amiranten* mukaan järjestää eri tavoilla riippuen kunkin maan oikeusjärjestyksestä ja historiasta. Ensinnäkin ympäristöasiat on voitu ohjata yleisiin tuomioistuihin. Toiseksi tuomioistuinten sisällä voi olla erikoistumista organisatorisesti tai yksittäisten tuomareiden tasolla (green benches, green judges). Kolmas vaihtoehto on ollut erityistuomioistuinten eli ympäristötuomioistuinten tai ympäristötribunaalien luominen. Edellä mainitut kolme mallia eivät ole toisiaan poissulkevia.<sup>595</sup> Euroopassa ja

<sup>591</sup> Vähintään 44 maassa on yli 1 200 ympäristötuomioistuinta kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla, ks. Pring – Pring 2016, s. 1 ja 12. Darpö katsoi vuonna 2009 Ruotsin olleen ainoa Länsi-Euroopan maa, jossa oli ympäristötuomioistuihin, ks. Darpö 2009, s. 177. Ks. myös arvioista Robinson 2012, s. 363, 367 ja 372–373, sekä Amirante 2012, s. 445–450.

<sup>592</sup> Amirante 2012, s. 442 ja 444. Ks. tuomareiden roolista ympäristöprosessissa Gill 2017, s. 212.

<sup>593</sup> Werksman 2009, s. v, ja Pring – Pring 2009, s. 1. Ks. vuonna 1990 perustetusta Vermontin ympäristötuomioistuimesta Wright 2010, s. 202; Amirante 2012, s. 451; ja Wright 2019, s. 103–104. Ks. Englannin ja Walesin kehityksestä Macrory 2013, s. 379–380. Ks. ympäristötuomioistuihin koskeneesta lähivuosisikymmenten keskustelusta esim. Darpö 2009, s. 177, ja Paloniitty – Eliantonio 2018, s. 108. Osassa ympäristötuomioistumista käytetään vaihtoehtoisia riidanratkaisukeinoja (Alternative Dispute Resolution eli ADR), kuten sovittelua, ks. Pring – Pring 2009, s. 15.

<sup>594</sup> Darpö 2019, s. 96–99. Ks. tuomioistuinten innovatiivisista keinoista asiantuntemuksen saamiseksi Wright 2019, s. 111–117.

<sup>595</sup> Amirante 2012, s. 446–448. Ks. ympäristötuomioistuinten ja -tribunaalien tunnuspiirteistä Pring – Pring 2016, s. 13, sekä erilaisista ympäristötuomioistuinmalleista mts. 18 alkaen.

Yhdysvalloissa asenne ympäristötuomioistuinten perustamiseen on ollut pääsääntöisesti kriittinen, kun taas Australiassa, Uudessa-Seelannissa ja kehittyvissä maissa ympäristötuomioistuinten ja -tribunaalien perustamiseen on suhtauduttu myönteisesti.<sup>596</sup>

Ympäristöasioita ratkovieen erityistribunaalien tarpeeseen on kiinnitetty huomiota Rion julistusta koskeissa ohjeissa (*Bali Guidelines*).<sup>597</sup> Luonnontieteellisen ja teknisen osaamisen tarve puoltaa ympäristötuomioistuinten perustamista.<sup>598</sup> Niin ikään intressipunninnan toteuttamisen, demokratian ja toiminnan tehokkuuden on katsottu puoltavan ympäristöasioiden erityistuomioistuuksia. Ympäristötuomioistuinten päätöksiä on pidetty korkealaatuuisina ja niiden on katsottu toteuttavan aineellista lainsäädäntöä johdonmukaisesti.<sup>599</sup> Ympäristötuomioistuinten tarvetta on perusteltu käsitteillä case management ja alternate jurisprudence. Edellisellä viitataan siihen, että ratkaisutoiminta on tehokasta ja laadukasta. Jälkimmäisellä termillä viitataan ongelmia ratkovaan monitieteelliseen lainkäyttöön, jonka vastakohtana mainitaan tiukan legalistinen lähestymistapa.<sup>600</sup>

Ympäristötuomioistuinten eduiksi voidaan lukea se, että niissä työskentelevät juristituomarit saavat kartutettua tietämystään luonnontieteistä ja tekniikasta.<sup>601</sup> Muutoin prosessin ja päätöksenteon tehokkuus kärsii.<sup>602</sup> Jo pelkästään juristituomareiden erikoistuminen ympäristöasioihin tuo lisäarvoa ratkaisutoimintaan.<sup>603</sup> Heillä tulisi mielellään olla ympäristöasioihin liittyvää osaamista jo ennen nimittämistä ympäristötuomioistuimen tuomarin virkaan.<sup>604</sup> Lainoppineiden tuomareiden erikoistumisen lisäksi ympäristöasioissa tarvitaan

<sup>596</sup> Amirante 2012, s. 441, 451–452 ja 465–467, jonka mukaan the Land and Environment Court of New South Wales, Australia perustettiin vuonna 1979, the New Zealand Environmental Court vuonna 1996 ja the National Green Tribunal of India vuonna 2010. Kaikissa kolmessa on myös substanssiasiantuntemusta. Amiranten arvion mukaan syyt länsimaiden vallitsevalle linjalle käsitellä ympäristöasioita yleisissä tuomioistuimissa voivat olla ympäristöoikeuden nuoruus, ympäristön puutteellinen asema perustuslaissa ja vastahakoisuus hajauttaa tuomioistuinjärjestelmää. Ks. Australian, Intian ja Kenian ympäristötuomioistumista ja -tribunaaleista Pring – Pring 2016, s. v. Ks. Intiasta myös Gill 2017, s. 224. Ks. lisäksi Paloniitty – Eliantonio 2018, s. 108.

<sup>597</sup> UNEP 2015, s. 103–104.

<sup>598</sup> da Silva 2009, s. xi.

<sup>599</sup> Pring – Pring 2009, s. 11 ja 14–16; Amirante 2012, s. 44; sekä Pring – Pring 2016, s. 13–14. Ks. intressipunninnasta Ebbesson 2002a, s. 4; Kuusiniemi 2013, s. 319; ja Kokko 2019, s. 145–146.

<sup>600</sup> Pring – Pring 2009, s. 9 ja 91–92; Robinson 2012, s. 379; ja Carnwath 2011–2012, s. 562–563. Osin näkemys ”vaihtoehtoisuudesta” voi liittyä myös siihen, että monissa ympäristötuomioistuimissa harjoitetaan sovittelua, ks. Pring – Pring 2009, s. 15. Ks. ongelmanratkaisuun keskitettyjen yhdysvaltalaisen erityistuomioistuinten piirteistä Nolan 2009, s. 11.

<sup>601</sup> Robinson 2012, s. 379.

<sup>602</sup> Darpö 2009, s. 184. Ks. yleisesti tuomareiden erikoistumisesta Yhdysvalloissa Cheng 2008, s. 541.

<sup>603</sup> Pring – Pring 2009, s. 22 ja 24.

<sup>604</sup> Preston 2014, s. 377.

substantsiasiantuntemusta.<sup>605</sup> Ympäristötuomioistuimessa voi olla sisäisiä (internal) tai ulkoisia (external) asiantuntijoita.<sup>606</sup> Myös molemmat vaihtoehdot voivat esiintyä saman järjestelmän sisällä. Ympäristöasioiden asiantuntijajäsenen on katsottu edistävän access to justicen toteutumista.<sup>607</sup> Jos tuomioistuimen substantsiasiantuntemus on turvattu ja jos järjestelmässä sovelletaan virallisperiaatetta, asianosaisten kulut jäävät yleensä alhaiselle tasolle.<sup>608</sup>

Ympäristötuomioistuinta voidaan vastustaa lähinnä oikeuspoliittisin argumentein. Riskejä ovat ympäristöasioiden marginalisoituminen, tuomioistuinlaitoksen pirstaloituminen ja muutoksenhakuväylien muuttuminen vaikeasellaisiksi. Lisäksi ympäristötuomioistuimen perustaminen vaatii henkilöresursseja ja aiheuttaa kustannuksia, minkä ohella uudenlaiseen tuomioistuimeen saattaa olla vaikea rekrytoida osaavaa henkilökuntaa.<sup>609</sup> Yleisesti ottaen ympäristötuomioistuimen perustamisen etuja voidaan kuitenkin pitää haittoja painavampina.

Suomalaista järjestelmää, jossa yksi alueellinen ja yleinen hallinto-oikeus toimii samalla eräänlaisena ympäristöasioiden erityistuomioistuimena, voidaan pitää eri mallien välimuotona edellä kuvatussa *Amiranten* jaottelussa.<sup>610</sup> Pelkästään ympäristöasioita käsitteleviä tuomareita ovat Suomessa vain asiantuntijatuomarit.<sup>611</sup> Suomalaisessa järjestelmässä on kuitenkin erityisesti asioiden keskittämisen ja asiantuntijatuomareiden vuoksi piirteitä ympäristötuomioistuinta. Asiantuntijatuomarin merkitystä access to justicen kannalta ei kuitenkaan Suomessa aikanaan täysin tunnustettu, vaan järjestelmä syntyi osin historian perusteella.<sup>612</sup>

Suomessa ei ole viime aikoina käyty keskustelua erillisen ympäristötuomioistuimen tarpeesta.<sup>613</sup> Ilmeisesti nykyisen järjestelyn on katsottu täyttävän tehtävänsä riittävän hyvin, eikä uusien erityistuomioistuinten luomista ole haluttu yleisten oikeuspoliittisten linjausten vuoksi ottaa esille. Tätä voidaan pitää

<sup>605</sup> Preston 2014, s. 381, ja UNEP 2015, s. 103.

<sup>606</sup> Pring – Pring 2009, s. 55 alkaen. Edellisellä viitataan esimerkiksi ratkaisukokoonpanoon kuuluvien asiantuntijajäseniin, jälkimmäisellä viitataan esimerkiksi todistajiin tai lausunnon antajiin.

<sup>607</sup> Savoia 2003, s. 40; de Silva 2009, s. ix; sekä Robinson 2012, s. 373 ja 395.

<sup>608</sup> Darpo 2019, s. 100.

<sup>609</sup> Pring – Pring 2009, s. 17–18, ja Pring – Pring 2016, s. 15.

<sup>610</sup> Ks. jaottelusta (yleiset tuomioistuint, erikoistuminen organisaation sisällä tai ympäristötuomioistuint) Amirante 2012, s. 446–448.

<sup>611</sup> Suomessa lainoppineet hallinto-oikeustuomarit erikoistuvat ympäristöasioihin, mutta samalla he käsittelevät myös muita hallintoprosessin asiaryhmiä, ks. aiheesta Kuusiniemi 2013, s. 325.

<sup>612</sup> Toisaalta ympäristöasioiden access to justice -keskustelua ei vesiyläoikeutta lakkautettaessa käyty nykyisessä mittakaavassa.

<sup>613</sup> Esim. Eriksson ja Ojanen ovat jo kauan sitten tuoneet esille ympäristötuomioistuimen tarpeen Suomessa, ks. Eriksson 1992, s. 12, ja Ojanen 1992, s. 49. Silloin tuotiin esille myös intressiedustuksen mahdollisuus. Ojanen suhtautui tuolloin kriittisesti asiantuntijajäseniin, ks. Ojanen 1992, s. 47.

sinänsä perusteltuna.<sup>614</sup> Sen sijaan Suomessa on käyty eri yhteyksissä keskustelua siitä, että ympäristöasioiden valituksia käsiteltäisiin useammassa kuin yhdessä hallinto-oikeudessa kiinnittämättä riittävästi huomiota substanssi-asiantuntemuksen turvaamiseen ja erityisesti sen käytännön toteuttamiseen.<sup>615</sup> Tämä ei ole linjassa kansainvälisellä tasolla käydyin access to justice -painotteisen keskustelun kanssa.

### 2.6.3 Århusin yleissopimuksen puitteet: pääsy tuomioistuimeen ja sen toiminta

Laajaa access to justice -keskustelua seuraavalla kehällä (2.) oikeuden saatavuus liitetään erityisesti tuomioistuimeen pääsyyn. Kaikkein suppeimmalla kehällä (3.) oikeuden saatavuus liittyy tuomioistuimen toimintaan. Keskeisin kansainvälinen instrumentti oikeuden saatavuuden kannalta on vuonna 1998 tehty Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (Århusin yleissopimus). Se on vaikuttanut myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintaan ja EU-oikeuteen. Århusin yleissopimus on näyttänyt suuntaviivoja ympäristöllisille prosessuaalisille oikeuksille EU:ssa.<sup>616</sup> Samalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen, erityisesti unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöllä on merkitystä Århusin sopimuksen tulkinnassa.<sup>617</sup>

Århusin sopimus koostuu kolmesta pilarista.<sup>618</sup> Sopimuksessa yhdistyvät ympäristöön liittyvät oikeudet ja ihmisoikeudet.<sup>619</sup> Sopimuksessa tuodaan esille nykyisten ja tulevien sukupolvien oikeudet, kestävä kehitys sekä menettelyjen merkitys aineellisen ympäristöoikeuden toteutumisessa. Aineelliseen oikeuteen ja prosessiin liittyvät näkökohdat yhdistyvät. Århusin yleissopimus vahvistaa ratkaisujen legitimitettä ja nostaa päätösten laatutasoa.<sup>620</sup> Erityisesti osallistumisoikeuksien takaaminen parantaa aineellisen oikeuden toteutumista.<sup>621</sup>

Sopimuksen ensimmäinen pilari koskee ympäristöä koskevan tiedon saantia ja toinen pilari osallistumisoikeuksia. Sopimuksen kolmannen pilarin tarkoi-

<sup>614</sup> Kansainvälisellä tasolla on tuotu esille ajatus siitä, että ympäristötuomioistuinten perustaminen ei ole itseisarvo, jos järjestelmä on muuten toimiva, ks. Pring – Pring 2016, s. 64.

<sup>615</sup> Ks. esim. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 102.

<sup>616</sup> Cenevska 2016, s. 306. Århusin sopimukseen on liittynyt valtioiden lisäksi myös EU, ks. Jans 2013, s. 146–149.

<sup>617</sup> Ebbesson 2002a, s. 15–16, sekä Kumpula 2004a, s. 261, 298 ja 322.

<sup>618</sup> Ks. tarkemmin Kumpula 2004a, s. 77, ja Hollo 2009a, s. 67–68. Ks. yleissopimusta valvovasta komiteasta Compliance Committee 2018.

<sup>619</sup> HE 165/2003 vp, s. 4.

<sup>620</sup> Kumpula 2004a, s. 79 ja 88–91, sekä Kumpula 2004b, s. 129 ja 145.

<sup>621</sup> Coenen ym. 1998, s. 307 alkaen, ja Kumpula 2004a, s. 89.

tuksena on taata oikeuksiin pääsy eli access to justice. Se tarkoittaa sopimuksen kontekstissa ennen kaikkea keinoja, joilla hallinnon tekemä virheellinen ympäristöä koskeva päätös saadaan oikaistua tuomioistuimessa tai muussa toimielimessä.<sup>622</sup> Kyse on tuomioistuimeen pääsyn lisäksi valituksenalaisen päätöksen asiasisällön ja siihen liittyvän menettelyn laillisuuden tutkimisesta. Kolmannella pilarilla on merkitystä muutoksenhakuvaiheen asiantuntijuuden kannalta. Oikeuksiin pääsy liittyy olennaisesti aineellisen oikeuden tehokkaaseen toteutumiseen. Ympäristöoikeus on oikeudenala, joka tarvitsee sen toteutumisen taakavia mekanismeja.<sup>623</sup>

Århusin yleissopimuksen 6 artiklassa viitataan sopimuksen I liitteen mukaisiin hankkeisiin.<sup>624</sup> Ympäristöasioiden asiantuntijatuomareiden kannalta Århusin yleissopimuksen keskeisin kohta on sopimuksen 9 artikla, jonka 2–4 kohta kuuluu seuraavasti:

”2. Kukin sopimuspuoli varmistaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, että niillä, jotka kuuluvat yleisöön, jota asia koskee, ja

a) joiden etua asia riittävästi koskee, tai vaihtoehtoisesti

b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos sopimuspuolen hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään,

on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa ja/tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä minkä tahansa 6 artiklan<sup>625</sup> määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus sekä vastaavasti muiden tämän yleissopimuksen asiaankuuluvien määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi kansallisen lainsäädännön määräysten mukaisesti ja rajoittamatta tämän artiklan 3 kappaleen soveltamista.

Riittävä etu ja oikeuksien heikentyminen määritellään kansallisen lainsäädännön vaatimusten sekä sen tavoitteen mukaisesti, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus tämän yleissopimuksen soveltamisalalla. Tätä varten jokaisen 2 artiklan 5 kappaleessa tarkoitettut vaatimukset täyttävän valtiosta riippumattoman järjestön etua pidetään tämän kappaleen a kohdassa tarkoitettulla tavalla riittävänä. Näillä järjestöillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata tämän kappaleen b kohdassa tarkoitettulla tavalla.

Tämän 2 kappaleen määräykset eivät estä sitä mahdollisuutta, että hal-

<sup>622</sup> Ebbesson 2002a, s. 13.

<sup>623</sup> Poncelet 2012, s. 289.

<sup>624</sup> Liitteessä I luetellaan esimerkiksi energia-alan, metallien tuotannon ja jalostuksen, mineraaliteollisuuden, kemianteollisuuden, jätehuollon, jätevedenpuhdistamojen, teollisuuslaitosten, liikenteen, sisävesiväylien, pohjavedenottamoiden, vesilaitosten ja kaivosten sekä eläinsuojien toimintoja.

<sup>625</sup> Mainitussa 6 artiklassa säädetään yleisön osallistumisesta erityisiä toimia koskevaan päätöksentekoon. Artiklan 1 a kohdan mukaan artiklan määräyksiä sovelletaan I liitteen mukaisille toimintoille myönnettäviä lupia koskeviin päätöksiin.

lintoviranomainen alustavasti tutkii asian uudelleen, eivätkä ne vaikuta vaatimukseen hallinnollisten uudelleentarkastusmenettelyjen loppuunsaattamisesta ennen kuin asia saatetaan tuomioistuimessa tutkittavaksi, silloin kun kansallisessa lainsäädännössä on tällainen vaatimus.

3. Kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on tämän artiklan 1 ja 2 kappaleessa tarkoitettujen uudelleentarkastelumenettelyjen lisäksi ja niiden soveltamista rajoittamatta mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisien sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.

4. Tämän artiklan 1 kappaleen lisäksi ja sen soveltamista rajoittamatta tämän artiklan 1, 2 ja 3 kappaleessa tarkoitettujen menettelyiden tulee olla riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja, joihin sisältyy tarvittaessa väliaikaiset turvaamistoimenpiteet, ja niiden tulee olla oikeudenmukaisia, tasapuolisia ja nopeita eivätkä ne saa olla niin kalliita, että se olisi este menettelyyn osallistumiselle. Tämän artiklan nojalla tehdyt päätökset annetaan kirjallisesti tai kirjalliseen muotoon tallennettuina. Tuomioistuinten ja mahdollisuuksien mukaan myös muiden elinten päätökset asetetaan julkisesti saataville.”

Sopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen mukaan sekä päätöksen sisältö että menettelyn laillisuus on tutkittava tuomioistuimessa. Sopimusta koskevan kotimaisen hallituksen esityksen mukaan 9 artiklan 2 kappaleessa kyse on muutoksenhakuoikeudesta ”– myös 6 artiklassa tarkoitettuja hankkeita koskeviin päätöksiin”.<sup>626</sup> Sopimuksen 9 artiklan kolmannen kappaleen soveltamisala on laajempi kuin toisen kappaleen, sillä kolmas kappale koskee oikeuksiin pääsyä kaikissa kansallisen ympäristölainsäädännön rikkomistilanteissa. Sopimuksen 9 artiklan 3 kappale on kuitenkin 2 kappaletta epäselvempi: siinä ei ole mainintaa siitä, millainen tutkimisvallan tulee olla, eikä edellytetä 2 kappaleen tavoin päätösten asiasisällön tai menettelyjen laillisuuden tutkimista.<sup>627</sup>

Silti sopijapuoli ei voi sopimuksen soveltamisoppaan mukaan rajoittaa kolmannen kappaleen perusteella tuomioistuinten tutkimisvaltaa vain joko prosessuaalisten kysymysten tai substanssikysymysten laillisuuden tarkasteluun.<sup>628</sup> Kyse on siis sopimuksen sanamuodosta huolimatta samanlaisesta arvioinnista, joka tulee suorittaa 9 artiklan toisen kappaleen mukaan.<sup>629</sup> Kyse voi olla esimerkiksi tilanteista, joissa ympäristöluvan lupamääräykset eivät täytä tiettyä

<sup>626</sup> HE 165/2003 vp, s. 28. Samansuuntaisesti Ebbesson 2002a, s. 13, sekä United Nations 2014, s. 188 ja 193.

<sup>627</sup> Eliantonio 2018, s. 120.

<sup>628</sup> United Nations 2014, s. 199. Ks. substanssikysymysten laillisuuden (substantive legality) määrittelyn vaikeudesta Karageorgou 2017, s. 232–233.

<sup>629</sup> Darpö 2014a, s. 377; Darpö 2017, s. 384; ja Eliantonio 2018, s. 121.

teknistä vaatimustasoa.<sup>630</sup> Substanssikysymysten laillisuuden tutkiminen edellyttää käytännössä riittävää asiantuntemusta erityisesti silloin, kun kyse on lupamääräyksistä.

Århusin yleissopimuksessa edellytetään siten ympäristöasioissa pääsyä tuomioistuimeen sekä tuomioistuimen suorittamaa riittävän laajaa ja perusteellista tutkintaa (2. ja 3. kehä). Suomalainen järjestelmä ratkaisukokoonpanoon kuuluvine asiantuntijoineen täyttää lähtökohtaisesti Århusin sopimuksen 9 artiklan vaatimukset.<sup>631</sup>

Århusin yleissopimukseen liittyy kansallinen prosessiautonomia muutoksenhaun järjestämisen osalta.<sup>632</sup> Sen vuoksi sopimuksesta ei ole luettavissa selkeää kannanottoa tekniikan tai luonnontieteiden alan asiantuntijatuomareiden puolesta. Århusin yleissopimukseen perustuvien näkökulmien voidaan kuitenkin arvioida puoltavan suomalaista asiantuntijatuomarijärjestelmää. Silti ilman asiantuntijajäseniä toimiva järjestelmä voi täyttää Århusin sopimuksen vaatimukset. Tällöin ratkaisevaksi muodostuu se, voiko kansallinen tuomioistuin arvioida päätösten sisältöä sopimuksessa edellytetyllä tavalla.

## 2.6.4 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin: tuomioistuimeen pääsy ja oikeuden saatavuus

Ihmisoikeustuomioistuimen access-linjaukset ovat rakentuneet ennen kaikkea ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 artiklan ja tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan 13 artiklan pohjalta.<sup>633</sup> Ihmis-oikeussopimuksen takaamaan oikeusturvaan kuuluu mahdollisuus turvata oikeus oikeussuojakeinolla, tuomioistuimen tutkimisvallan riittävä laajuus ja käsitte-lyn kohtuullinen kesto.<sup>634</sup>

<sup>630</sup> United Nations 2014, s. 196.

<sup>631</sup> Samansuuntaisesti Paloniitty – Eliantonio 2018, s. 113–114. Ks. myös HE 165/2003 vp, s. 28; Århusin sopimuksen toimeenpanoa koskeva raportti vuodelta 2017, s. 24; ja Karageorgou 2017, s. 233. Myös sopimuksen 9 artiklan 4 kohdan vaatimukset muun muassa oikeussuojakeinojen riittävydestä ja tehokkuudesta täytynevät suomalaisessa järjestelmässä.

<sup>632</sup> HE 165/2003 vp, s. 8 ja 28. Ks. myös Ebbesson 2002a, s. 14, ja United Nations 2014, s. 188.

<sup>633</sup> Valittajan tulee kuitenkin perustellusti väittää, että sopimuksen jotain muuta artiklaa on loukattu, jotta 13 artiklaa voidaan soveltaa, ks. Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 1137 alkaen.

<sup>634</sup> Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 378–379. Ks. esim. *De Geouffre de la Pradelle v. Ranska* (1992), kohdat 27–35. Sopimuksen 6 artiklan mukainen oikeus päästä tuomioistuimeen on vahvempi kuin 13 artiklan mukainen oikeus, joka ei suoranaisesti edellytä tuomioistuinmenettelyä. Lisäksi pääsääntönä on, että 6 artiklan soveltuessa 13 artikla ei sovellu, jos kyse on oikeudesta tuomiois-tuinkäsittelyyn. Jos kyse on muista 6 artiklan ulottuvuuksista, kuten oikeudenkäynnin kestosta, voi 13 artikla tulla kyseeseen. Ks. Danelius 2015, s. 544; Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 1140–1142; ja Pellonpää ym. 2018, s. 969–971; sekä *Campbell and Fell v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (1984), kohta 123.

Ympäristöasioihin usein sovelletussa, yksityis- ja perhe-elämän suojaa koskevassa ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ei lausuta prosessista.<sup>635</sup> Silti ympäristöhaittoja koskevan menettelyn tulee olla oikeudenmukaista ja ihmis-oikeustuomioistuimien on liittänyt 8 artiklaan prosessuaalisia ulottuvuuksia.<sup>636</sup> Sama koskee ympäristöasioissa käytettyä 2 artiklaa. Koska 2 artiklan mukainen oikeus elämään on perustavaa laatua oleva oikeus, on siihen liitettyjen prosessuaalisten vaatimusten merkitys erityisen painava.<sup>637</sup>

Oikeusturvan saatavuus on liitetty ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ensisijaisesti mahdollisuuteen saada asia käsiteltäväksi tuomioistuimessa.<sup>638</sup> Access to a court on kehittynyt ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan sanamuodosta.<sup>639</sup> Muutoksenhakuoikeus on turvattava myös hallintoviranomaisen päätöksen osalta.<sup>640</sup>

Access to a court -vaatimusta ilmentää se, että ihmisoikeustuomioistuimen *Golder*-ratkaisun (1975) mukaan 6 artiklan 1 kappale ”– secures to every one the right to have any claim relating to his civil rights and obligations brought before a court or tribunal. In this way the Article embodies ‘right to a court’, of which the right of access – constitutes one aspect only” (kursiivi lisätty).<sup>641</sup>

Ihmisoikeustuomioistuin on määritellyt access to a court -vaatimuksen *Taşkın ym. v. Turkki* -ratkaisussaan (2004) nimenomaan ympäristöasioissa muun muassa sopimuksen 8 artiklan yhteydessä seuraavasti: ”– [T]he individuals concerned must also be able to appeal to the courts against any decision, act or omission where they consider that their interests or their comments have not been given sufficient weight in the decision-making process –.” (Kursiivi lisätty).<sup>642</sup>

Vaikka ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä keskeistä on ollut perinteinen ajatus tuomioistuimeen pääsystä (kehä 2.), näkemykset access to justicesta kansallisen tuomioistuimen prosessin raamittajina (kehä 3.) ovat nousseet esille.<sup>643</sup> Oikeuksien saatavuutta koskeva monipuolinen näkemys liittyy kansallisen pro-

<sup>635</sup> Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 746.

<sup>636</sup> *Taşkın ym. v. Turkki* (2004), kohta 118, ja *Giacomelli v. Italia* (2006), kohta 82. Ks. myös Fol-kesson 2013, s. 147; Krstić – Čučković 2015, s. 176; Rainey – Wicks – Ovey 2017, s. 449; ja Pe-ters 2018, s. 13.

<sup>637</sup> Pellonpää ym. 2018, s. 391.

<sup>638</sup> Mäenpää 2018, s. 854.

<sup>639</sup> Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 357, sekä Pellonpää ym. 2018, s. 546–547 ja 569. Ks. esim. *Gol-der v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (1975) sekä *Posti and Rahko v. Suomi* (2002).

<sup>640</sup> Halila 2004, s. 51–52; Eliantonio 2009, s. 14–15 ja 55; sekä Pellonpää ym. 2018, s. 547.

<sup>641</sup> *Golder v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (1975), kohta 36. Muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen kansallisella tasolla on kuitenkin tietyin reunaehdoin mahdollista, ks. Halila 2004, s. 53.

<sup>642</sup> *Taşkın ym. v. Turkki* (2004), kohta 119.

<sup>643</sup> Mäenpää 2019, s. 32–34. EU-oikeudellinen access to justice on voinut kannustaa ihmisoikeus-tuomioistuinta laajentamaan 6 artiklan soveltamisalaa, ks. Pellonpää ym. 2018, s. 119.

sessin eri aspekteihin, kuten tuomioistuimen ratkaisuvaihtoehtoihin, tutkimisvaltaan ja tarkastelun laajuuteen sekä tieteellisen ja teknisen selvityksen arviointiin.

Euroopan neuvoston hallintoprosessia koskevien suositusten mukaan kansallisen tuomioistuimen pitää vähintään pystyä kumoamaan valituksenalainen päätös ja tarvittaessa palauttamaan asia viranomaiselle uuden päätöksen tekemistä varten.<sup>644</sup>

Ihmisoikeustuomioistuin on todennut kaivoksen ja tehtaan päästöihin liittyneessä ratkaisussaan *Dubetska ym. v. Ukraina* (2011) 8 artiklan yhteydessä, että viranomaisten päätökset on voitava haastaa tehokkaasti, ”– ability to challenge the authorities’ decisions in an effective way –” (kursiivi lisätty).<sup>645</sup>

Oleellinen osa access to justicea on kansallisen tuomioistuimen tutkimisvalta. Sen tulee olla riittävän laaja ja käsittää sekä oikeudellinen arviointi että tosiseikkoja koskevat kysymykset. Tätä on korostettu myös Euroopan neuvoston hallintoprosessia koskevissa suosituksissa: ”The tribunal should be in a position to examine all of the legal and factual issues relevant to the case.”<sup>646</sup> Ihmisoikeustuomioistuimen tapauksessa *Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi* (1982) kyse oli pakkolunastuksesta ja rakentamiseen liittyneistä rajoituksista eli ympäristöön liittyvistä asioista, vaikkei kyse ollutkaan ympäristönsuojelusta. Ihmisoikeustuomioistuin edellytti ratkaisussaan laajan tutkimisvallan toteutumista kansallisessa menettelyssä: ”– [C]ould not be heard by a tribunal competent to determine all the aspects of the matter.” (Kursiivi lisätty.) Tapauksessa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ensimmäistä kappaletta katsottiin rikotun.<sup>647</sup>

Kansallisen tuomioistuimen tutkimisvaltaa on tarkasteltu myös hallintosanktioita koskevissa asioissa, joihin tosin liittyy omia erityisvaatimuksiaan rikosprosessuaalisten liittymäpintojen ja erityisvaatimusten vuoksi. Ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt huomiota siihen, voiko kansallinen tuomioistuin tutkia sekä tosiseikkoja että oikeuskysymyksiä. Tapauksessa *Janosevic v. Ruotsi* (2002) ihmisoikeustuomioistuin totesi access to a court’n osalta sopimuksen 6(1) artiklaan viitaten, että ”– the administrative courts

<sup>644</sup> Council of Europe 2004, kohta 5 a. Ks. EIT:n ratkaisu *Kostova v. Bulgaria* (2013), kohta 59, ja EIT:n ratkaisu *Janosevic v. Ruotsi* (2002), kohdat 82 ja 98, joka tosin sisältää hallintosanktioon liittyviä erityispiirteitä. Ks. edelleen samansuuntaisesti Mäenpää 2005, s. 294, ja Mäenpää 2019, s. 437.

<sup>645</sup> *Dubetska ym. v. Ukraina* (2011), kohdat 109–124 ja 143. Ongelmat liittyivät jätteisiin sekä pohjaveden ja maaperään pilaantumiseen päästöjen seurauksena, ks. myös Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 647. Ihmisoikeustuomioistuin on painottanut avioeroa koskeneessa ratkaisussaan *Airey v. Irlanti* (1979) oikeuksien tehokkuutta ja käytännöllisyyttä, kohta 24.

<sup>646</sup> Council of Europe 2004, s. 4e.

<sup>647</sup> *Sporrong and Lönnroth v. Ruotsi* (1982), kohdat 9 ja 87.

– – have jurisdiction to examine *all aspects* of the matters before them. Their examination is not restricted to points of law but may also extend *to factual issues*, including the assessment of evidence” (kursiivi lisätty).<sup>648</sup> Sovellettu 6 artiklan 1 kohta voi viitata siihen, että vaatimuksella saattaa olla merkitystä muissakin kuin rikosasioita muistuttavissa sanktioasioissa.

Ihmisoikeustuomioistuin otti Heathrow’n lentokentän yöaikaisia lentoja käsitelleessä *Hatton ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (2003) -tapauksessa kantaa myös kansallisen tuomioistuimen tutkimisvaltaan ympäristöasiassa. Ihmisoikeustuomioistuin teki siinä ensinnäkin jaottelun aineellisiin perusteisiin sekä prosessuaaliseen puoleen, joita se itse arvioi: ”The Court considers that in a case such as the present one, involving State decisions affecting environmental issues, there are two aspects to the inquiry which may be carried out by the Court. The Court may assess *the substantive merits* of the government’s decision, to ensure that it is compatible with Article 8. Secondly, it may scrutinise *the decision-making process* to ensure that due weight has been accorded to the interests of the individual.” (Kursiivi lisätty.)

Toisaalta ihmisoikeustuomioistuin korosti valtion laajaa harkintavaltaa ja tasapainon hakemista eri intressien välillä: ”– – [T]he Court does not find that – – the authorities overstepped their margin of appreciation by failing to strike *a fair balance* between the right of the individuals affected by those regulations to respect for their private life and home and the conflicting interests of others and of the community as a whole, nor does it find that there have been fundamental procedural flaws – –.” (Kursiivi lisätty) Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että 8 artiklaa ei ollut rikottu.<sup>649</sup> Sopimuksen 13 artiklaa oli kuitenkin rikottu, koska kansallisten tuomioistuinten tarkastelun laajuus oli ollut riittämätöntä. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ”– – *scope of review* by the domestic courts was limited to the classic English public-law concept – –” (kursiivi lisätty).<sup>650</sup> Ratkaisussa englantilaista konseptia, jossa kansallisen tuomioistuimen suorittama tarkastelu oli ainakin tuohon aikaan hyvin rajattua, ei pidetty riittävänä.

Ihmisoikeustuomioistuin on jossain määrin kiinnittänyt huomiota tieteellisen ja teknisen selvityksen arviointiin, joka on oleellinen osa oikeuksiin pääsyä ympäristöasioissa. Eräiden tulkintojen mukaan oikeuskäytännössä on alettu korostaa ympäristöasioihin liittyvien tutkimusten sekä toiminnan jatkuvan seurannan ja arvioinnin merkitystä.<sup>651</sup> Valtio ei voi välttämättä välttää vastuutaan

<sup>648</sup> *Janosevic v. Ruotsi* (2002), kohta 82.

<sup>649</sup> *Hatton ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (2003), kohdat 99 ja 129–130. Hatton-ratkaisua on käsitelty eri näkökulmista myös tutkimuksen muissa osissa. Ks. ratkaisusta Cenevska 2016, s. 310.

<sup>650</sup> *Hatton ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (2003), kohdat 141 ja 142.

<sup>651</sup> Krstić – Čučković 2015, s. 179.

sillä perusteella, ettei se ole tiennyt haitallisista vaikutuksista.<sup>652</sup> Ihmisoikeustuomioistuinta on myös kritisoitu siitä, että se ei ole ottanut ratkaisukäytännössä riittävässä määrin huomioon asianosaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia ymmärtää ja analysoida toiminnan ympäristövaikutuksia koskevien selvitysten sisältämää tieteellistä tietoa.<sup>653</sup>

Tieteellisten selvitysten merkityksestä on lausuttu eräissä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa, tosin kyse ei ollut niinkään kansallisista tuomioistuimista. Tapauksessa *Grimkovskaya v. Ukraina* (2011) valtio ei kyennyt osoittamaan moottoritien linjausta koskeneessa asiassa, että päätöstä edelsi asianmukainen selvittäminen eli an adequate feasibility study. Tämä viitannee ensisijaisesti kansallisten viranomaisten menettelyyn. Ihmisoikeustuomioistuin myös kritisoi ratkaisussaan kansallisten tuomioistuinten päätöksiä siitä, että niissä ei vastattu valittajien pääargumentteihin. Kansalliset päätökset jäivät siis sekä viranomais- että tuomioistuintasolla liian pinnallisiksi ja muun muassa näistä syistä 8 artiklaa oli ihmisoikeustuomioistuimen mukaan rikottu.<sup>654</sup> Edellä selostetussa lentokenttätapauksessa *Hatton ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (2003) ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti huomiota 8 artiklan pohjalta siihen, että kansallisen viranomaisen päätöksen tulee perustua asianmukaisiin tutkimuksiin ja selvityksiin.<sup>655</sup> Kolmas esimerkki muiden tieteenalojen selvitysten arvioinnista on tapaus *Fägerskiöld v. Ruotsi* (2008). Siinä ihmisoikeustuomioistuin itse hyväksyi 8 artiklan soveltamista harkitessaan epäselvässä tilanteessa meluselvitysten arviot tuulivoimaloiden aiheuttamista melutasoista.<sup>656</sup> Kyseinen ratkaisu kuvastaa kuitenkin ensi sijassa ihmisoikeustuomioistuimen roolia eikä kansallisille tuomioistuimille asetettavia vaatimuksia.

Kun edellä kuvattua oikeuskäytäntöä peilataan suomalaiseen järjestelmään, voidaan tehdä seuraavanlaisia havaintoja ja johtopäätöksiä. Suomalainen ympäristöasioiden muutoksenhakujärjestelmä täyttää ihmisoikeussopimuksen access to a court- ja access to justice -vaatimukset siinä merkityksessä kuin niitä on edellä hahmoteltu. Muutoksenhaku on järjestetty tuomioistuimessa, jossa oikeuk-

<sup>652</sup> *Brincat ym. v. Malta* (2014), kohdat 105 ja 106. Tapauksessa oli rikottu 2 ja 8 artiklaa, ks. kohta 117. Tapaus liittyi asbestiin ja siihen, että Maltan hallituksen olisi tullut olla tietoinen asbestin vaaroista viimeistään 1970-luvun alussa. Ks. tapauksen analyysistä Krstić – Čučković 2015, s. 180.

<sup>653</sup> Krstić – Čučković 2015, s. 184.

<sup>654</sup> *Grimkovskaya v. Ukraina* (2011), kohdat 67 ja 71–73.

<sup>655</sup> *Hatton ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (2003), kohdat 99 ja 128. Ks. ratkaisun analyysistä Cenevska 2016, s. 310.

<sup>656</sup> *Fägerskiöld v. Ruotsi* (2008). Tapauksessa hakemus jätettiin tutkimatta (application inadmissible). Ks. aiheesta *Jugheli ym. v. Georgia* (2017), kohta 63. Ratkaisun mukaan EIT itse luottaa pääsääntöisesti kansallisten tuomioistuinten ja viranomaisten arvioon faktoista, elleivät ne ole epäjohtonmukaisia tai ristiriitaisia. Kiinnostavaa on myös se, miten vakavia puutteita ympäristönsuojelun tasossa voi olla (ratkaisun kohdat 66–68). EIT:n voi olla siksi vaikea luoda yhtenäisiä standardeja ja sen ratkaisukäytännöstä saattaa olla haastavaa tehdä Suomea koskevia johtopäätöksiä.

siin pääsy on lähtökohtaisesti tehokasta. Tuomioistuimeen pääsyä laajemmasta access to justice -ajattelusta on löydettävissä ympäristöasioiden asiantuntija-tuomarijärjestelmää hienoisesti puoltavia näkökohtia. Ne liittyvät erityisesti siihen, mitä kansallisilta tuomioistuimilta edellytetään: asian kaikkien puolien tutkiminen (*all the aspects*) ja riittävän laaja tarkastelu (*scope of review*). Myös ympäristöasioihin liittyvien tieteellisten ja teknisten selvitysten painottaminen saattaa puoltaa asiantuntijatuomarijärjestelmää, vaikka se on ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä liittynyt ensisijaisesti viranomaismenettelyyn. On kuitenkin epätodennäköistä, että ihmisoikeussopimuksen pohjalta voitaisiin suoranaisesti edellyttää kansallisilta tuomioistuimilta asiantuntijatuomarijärjestelmän käyttöön ottamista ympäristöasioissa.

## 2.6.5 EU-oikeuden kansalliselle ympäristöprosessille asettamat vaatimukset

### 2.6.5.1 Yleistä

EU-oikeudellisissa kontekstissa yleinen access to justice -ajattelu merkitsee ensinnäkin perinteistä yksilön oikeutta saada omaa oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi (kehä 2.). Tämä liittyy no right without remedy -periaatteeseen.<sup>657</sup>

Unionin oikeusturva-ajattelun yhtenä perustana on unionin perusoikeuskirjan 47 artikla, jossa määritellään oikeusturvan saatavuutta.<sup>658</sup> Perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 ja 2 kappaleen mukaan

”[j]okaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.”

Artiklaan sisältyy siis sekä oikeus *tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin* että puolueettomaan tuomioistuimeen. Perusoikeuskirjan 47 artiklassa näkyy eurooppaoikeudellisen oikeuskäytännön ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vai-

<sup>657</sup> Mäenpää 2018, s. 859, ja Mäenpää 2019, s. 41.

<sup>658</sup> Ks. oikeusturva-artiklasta Niemi 2010, s. 263–264, ja Ojanen 2016, s. 189. Ks. 47 artiklan soveltamisalasta ja suhteesta muihin perusoikeuskirjan artikloihin Ward 2014, s. 1199. Artikla sijoittuu substanssioikeuksien ja prosessuaalisten oikeuksien jaottelussa jälkimmäisiin, ks. Hilson 2018, s. 91.

kutus.<sup>659</sup> Kaikki EU-oikeuden mukaiset oikeudet ja velvollisuudet kuuluvat laaja-alaisesti perusoikeuskirjan 47 artiklan soveltamisalan piiriin.<sup>660</sup> Perusoikeuskirjan 47 artiklan soveltamisala on siten ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa laajempi.<sup>661</sup>

Oikeuden saatavuus sisältää EU-oikeudellisessa kontekstissa myös muita kuin pelkästään tuomioistuimeen pääsyyn liittyviä ulottuvuuksia. EU-oikeudessa asetetaan yksityiskohtaisia vaatimuksia kansallisella tasolla käytävän prosessin sisällölle (kehä 3.). Jäsenvaltioilla on prosessuaalinen autonomia määritellä itse ne menettelyt, joissa asioita käsitellään kansallisella tasolla. Ympäristöprosessin osalta EU-oikeus ja Århusin yleissopimus rajoittavat kuitenkin merkittävästi kansallista prosessuaalista autonomiaa. EU-oikeudessa kansallisilta oikeussuojakeinoilta edellytetään muun muassa vastaavuutta, tehokkuutta ja saatavuutta.<sup>662</sup> EU-oikeudellisessa, erityisesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on konkretisoitu kansallisilta tuomioistuimilta edellytettävän tutkimisvallan laajuutta ja intensiteettiä hyvinkin yksityiskohtaisesti.

Seuraavassa käsitellään oikeuden saatavuutta EU-oikeudellisessa kontekstissa. Esille tulevat erityisesti tutkimusaiheen kannalta kiinnostavimmat elementit eli jäsenvaltioiden prosessuaalinen autonomia ja kansallisten tuomioistuinten tutkimisvalta. Osion lopussa tarkastellaan vielä Århusin yleissopimusta EU-oikeudellisessa kontekstissa ja erityisesti komission tiedonantoa.

### 2.6.5.2 Kansallisen prosessiautonomian rajat

EU-oikeuden toteuttaminen kuuluu jäsenvaltioille.<sup>663</sup> Kansallisilla tuomioistuimilla ja tuomareilla on merkittävä rooli unionin oikeuden toteuttajina.<sup>664</sup> EU-oikeuden soveltamisen painopiste on kansallisella tasolla ja sitä toteutetaan

<sup>659</sup> Mäenpää 2011a, s. 431, ja Mäenpää 2019, s. 37–41. Ks. ihmisoikeuksien merkityksen kasvusta EU-oikeudessa Craig – de Búrca 2015, s. 427. Perusoikeuskirjan selitysten mukaan (explanatory notes) artiklan ensimmäinen kohta perustuu ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan, mutta perusoikeuskirjan antama suojia on laajempi tuomioistuimeen pääsyn suhteen. Artiklan toinen kohta perustuu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan.

<sup>660</sup> Mäenpää 2011a, s. 447. Ks. perus- ja ihmisoikeuksien aseman kehittämisestä EU:ssa Raitio 2016, s. 315 alkaen. Euroopan ihmisoikeussopimus näyttäytyy perusoikeussuojan vähimmäistasona EU-oikeudellisessa yhteydessä, ks. Ojanen 2016, s. 168–170.

<sup>661</sup> Mäenpää 2011a, s. 447, ja Pellonpää ym. 2018, s. 119.

<sup>662</sup> Eliantonio 2018, s. 115, ja Mäenpää 2019, s. 40. Ks. myös esim. asiat C-120/97 *Upjohn Ltd v. The Licensing Authority established by the Medicines Act 1968* ym. (1999), kohta 32, sekä C-453/99 *Courage Ltd v. Bernard Crehan ja Bernard Crehan v. Courage Ltd* ym. (2001), kohta 29. Ks. vastaavuudesta ja tehokkuudesta myös Nilsson 2011, s. 39”, ja Darpo 2014a, s. 384.

<sup>663</sup> Ebbesson 2002b, s. 55; Mäenpää 2011a, s. 160 ja 200; Mäenpää 2018, s. 121–125; sekä Mäenpää 2019, s. 39.

<sup>664</sup> Asia C-222/84 *Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* (1986), kohta 19, ja asia C-136/03 *Georg Dörr v. Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten ja Ibrahim Unal v. Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg* (2005), kohta 47. Ks. myös Hofmann 2014, s. 1214, ja Bogojević 2017, s. 283.

jäsenvaltioiden omien oikeusturvamekanismien avulla.<sup>665</sup> Kyseessä on desentralisoitu järjestelmä.<sup>666</sup>

Unionin oikeus edellyttää jäsenvaltioilta ympäristölupa- ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyjä.<sup>667</sup> Jäsenvaltiot voivat kuitenkin tiettyyn rajaan asti valita ne tavat, joilla ympäristöä koskevaa päätöksentekoa oikeudellisesti kontrolloidaan.<sup>668</sup> Kansallinen prosessiautonomia ei merkitse täydellistä vapautta. EU-oikeudellisessa oikeuskäytännössä kansallisia täytäntöönpanokysymyksiä on lähestytty funktionaalisesti.<sup>669</sup> Ympäristöoikeuden alalla jäsenvaltioiden prosessuaalinen autonomia on muita sektoreita rajatumpaa ympäristöön liittyvien velvoitteiden toteutumisen varmistamiseksi.<sup>670</sup>

Prosessiautonomiasta huolimatta kansallisesti toteutetulle oikeusturvalle asetetaan tiettyjä vaatimuksia.<sup>671</sup> Vastaavuuden ja tehokkuuden voidaan arvioida olevan tässä yhteydessä keskeisiä. EU-oikeuden toteuttamisen oikeussuojakeinot eivät vastaavuusperiaatteen mukaisesti saa olla heikompia kuin kansalliseen oikeuteen liittyvät oikeussuojakeinot.<sup>672</sup> Lisäksi kansallisten oikeussuojakeinojen ja prosessisäännösten on taattava yksilön oikeusturvan ja oikeuksien toteutuminen.<sup>673</sup> Tehokkuusperiaate edellyttää kansallisten oikeussuojakeinojen aitoa toimivuutta.<sup>674</sup> Vastaavuus- ja tehokkuusvaatimukset koskevat kansallisia prosessisäännöksiä tuomioistuimeen pääsystä aina tuomioiden täytäntöönpanoon asti, kun kyse on EU-oikeudellisista asioista.<sup>675</sup> Kansallisten

<sup>665</sup> Krämer 2000, s. 281, ja Ojanen 2016, s. 189–190.

<sup>666</sup> Eliantonio 2009, s. 5, 8 ja 11–13, jonka mukaan järjestelmään voi liittyä riskejä yksilöiden oikeuksien toteutumisen kannalta.

<sup>667</sup> Ympäristövaikutusten arviointia vesittää osaltaan se, että arviointi voidaan joissakin tilanteissa tehdä legalisointina laitoksen rakentamisen ja käyttöön ottamisen jälkeen, ks. ratkaisu yhdistetyissä asioissa C-196/16 ja C-197/16 *Comune di Corridonia ym. v. Provincia di Macerata ja Provincia di Macerata Settore 10 – Ambiente* (2017). Ks. Sabel – Zeitlin 2008, s. 311, joiden mukaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tehokkuus on kiistanalaista.

<sup>668</sup> Ebbesson 2002a, s. 2 ja 20. Ks. vaikeudesta vertailla access to justicea de Sadeleer – Roller – Dross 2005, s. 178–179.

<sup>669</sup> Bobek 2017, s. 169.

<sup>670</sup> de Búrca – Ryall 2002, s. 159. Ks. myös Darpö 2019, s. 88, siitä, miten prosessuaalisia vaatimuksia tarkasteltaessa on muistettava jokaisen EU-oikeuden alan erityispiirteet.

<sup>671</sup> Eliantonio 2018, s. 115, ja Mäenpää 2019, s. 40. Ks. jäsenvaltioiden prosessuaaliselle autonomialle asetettujen rajojen kehittämisestä Eliantonio 2009, s. 177–178. Erityisesti vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteilla on merkitystä kilpailuoikeudessa, ks. Raitio 2016, s. 212–213. Esimerkiksi todisteluun liittyvät säännökset voivat vaikuttaa unionin oikeuden toteutumiseen.

<sup>672</sup> Mäenpää 2019, s. 41.

<sup>673</sup> Kyse voi olla esimerkiksi virallisperiaatteen soveltamisessa EU-oikeudellisessa tilanteessa, jossa kansallinen lainsäädäntö on edellyttänyt virallisperiaatteen soveltamista vastaavassa kansallisen oikeuden piiriin kuuluvassa asiassa, ks. Darpö 2013, s. 197, ja Ojanen 2016, s. 103–106. Ks. yhdistetyt asiat C-430/93 ja C-431/93 *Jeroen van Schijndel ja Johannes Nicolaas Cornelis van Veen v. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten* (1995), kohta 15. Ks. myös asia C-312/93 *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS v. valtio* (1995), erityisesti kohta 21.

<sup>674</sup> Raitio 2016, s. 244–245, ja Mäenpää 2019, s. 41.

<sup>675</sup> Bobek 2017, s. 169. Huomiota on kiinnitettävä myös EU-oikeuden välittömään vaikutukseen

oikeussuojakeinojen toimivuuteen liittyä täytäntöönpanokielloilla toteutettava väliaikainen oikeusturva,<sup>676</sup> jolla on erityistä merkitystä ympäristöasioissa. Oikeuskeinojen toimivuus ei *Mäenpään* mukaan kuitenkaan suoranaisesti edellytä, että jäsenvaltioiden tuomioistuinten tulisi voida muuttaa valituksenalaisia hallintopäätöksiä tai korvata ne omilla päätöksillään.<sup>677</sup>

EU-oikeuden toteutumisen kannalta merkitystä on sillä, miten ja millä intensiteetillä kansalliset tuomioistuimet arvioivat viranomaisten päätöksiä ja päätösten perustana olevia tosiseikkoja. Kansallisten tuomioistuinten on selvitettävä sekä valituksenalaiseen päätökseen liittyvien faktojen selvittämisen että faktojen sisällön asianmukaisuus. Kysymys liittyy tuomioistuinten ja viranomaisten väliseen vallanjakoon sekä viranomaisille suotuun harkintavaltaan. Kansallisten järjestelmien erojen vuoksi substanssilainsäädännön harmonisointi ei automaattisesti takaa unionin oikeuden yhdenmukaista soveltamista koko EU:n alueella.<sup>678</sup> Tätä voidaan pitää epäkohtana. Jäsenvaltioiden ympäristöprosessien harmonisointia on pidetty mahdollisena, jos niiden väliset erot muodostuvat liian suuriksi.<sup>679</sup> Ympäristöprosessia koskevan access to justice -direktiivin antaminen vaikuttaa kuitenkin epärealistiselta.

Kysymys ympäristöasioiden asiantuntijatuomareiden tarpeesta ei ole pelkästään jäsenvaltioiden prosessuaaliseen autonomiaan kuuluva kysymys. Esimerkiksi tehokkuusvaatimus ja perusoikeuskirjaan liittyvä tehokkaan oikeussuojan vaatimus on otettava huomioon.<sup>680</sup> Kansallisen prosessiautonomian on etenkin ympäristöasioissa ennustettu kaventuvan entisestään. EU:n ympäristöoikeuden prosessualisoitumisen tavoitteena on substanssilainsäädännön toteutuminen ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kasvattaminen.<sup>681</sup>

EU-oikeudessa ympäristöoikeudellinen access to justice hahmottuu erityi-

(direct effect), ks. siitä ympäristöasioissa Darpö 2014a, s. 373–376, ja Darpö 2014b, s. 739–740, sekä yleisesti *Mäenpää* 2019, s. 469. Aihepiiriin ei ole tässä yhteydessä mahdollisuutta perehtyä tarkemmin.

<sup>676</sup> Ks. aiheesta *Mäenpää* 2011a, s. 450–452, ja siinä viitattu asia C-213/89 *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd ym.* (1990), kohta 23. Ks. lisäksi Ebbesson 2002b, s. 67–68; Eliantonio 2009, s. 273–274 ja 293; sekä Raitio 2016, s. 229–236.

<sup>677</sup> Ks. *Mäenpää* 2011a, s. 441–442, ja *Mäenpää* 2019, s. 438. *Mäenpään* mukaan oikeusturvan tulee silti toteutua muutoin tehokkaasti. Ks. korvaamisesta *Mäenpää* 2005, s. 295.

<sup>678</sup> Schuurmans 2008, s. 5–6, 18 ja 20–21. Hän käyttää käsitteitä duty of due care or duty to state reasons sekä fact-finding procedure. Niillä on yhtymäkohtia primaarioikeuteen ja merkitystä menettelyn takeina etenkin tilanteissa, joissa hallinnolle on jätetty harkintavaltaa, ks. mts. 27 ja 31. Ks. myös de Búrca – Ryall 2002, s. 145. Ks. lisäksi Karageorgou 2017, s. 230, jonka mukaan erot EU:n jäsenvaltioiden suhtautumisessa tuomioistuinten tutkimisvaltaan selittyvät osin erilaisilla perinteillä.

<sup>679</sup> Jans 2013, s. 146. Darpö on esittänyt access to justice -direktiivin antamista, ks. Darpö 2013, s. 42. Ks. direktiiviesityksen kaatumisesta Karageorgou 2017, s. 233–235 ja 258.

<sup>680</sup> Bobek 2017, s. 169, ja Darpö 2019, s. 82–83. Ks. myös Karageorgou 2017, s. 230 ja 236–238, jonka mukaan perusoikeuskirjan 47 artikla voi asettaa jopa tiukempia standardeja kuin tehokkuusvaatimus.

<sup>681</sup> Karageorgou 2017, s. 237 ja 256–257.

sesti osana tuomioistuinprosessia. Oikeuden saatavuus asettaa yksityiskohtaisia vaatimuksia erityisesti kansalliselle prosessille. Kansallista prosessiautonomiaa on tarkasteltava myös siltä kannalta, miten laajaa ja intensiivistä asioiden tutkimista kansallisilta tuomioistuimilta edellytetään niiden ratkaistessa valituksia hallintoviranomaisten päätöksistä. Kysymykset prosessiautonomian rajoista ja kansallisen tuomioistuimen tutkimisvallasta ovat kytköksissä ympäristöasioiden substanssiasiantuntemuksen tarpeeseen.<sup>682</sup>

### 2.6.5.3 Tutkimisvalta, asiantuntemus ja oikeuden saatavuus

Tuomioistuinten tutkimisvaltaa koskevilla EU-oikeudellisilla vaatimuksilla on heijastevaikutuksia prosessin eri ulottuvuuksiin. Kansallisilta tuomioistuimilta vaadittavan tutkimisvallan laajuus ja intensiivisyys vaikuttavat siihen, millaista asiantuntemusta ympäristöasioissa tarvitaan.

Kansallisen hallintotuomioistuimen tutkimisvallan laajuus EU-oikeudellisissa kysymyksissä määräytyy kaikissa asiaryhmissä ensisijaisesti kansallisen lainsäädännön mukaan.<sup>683</sup> Tutkimisvallan laajuudella on kuitenkin tietyt reunaehdot. Kansallisen hallintotuomioistuimen on tutkittava valituksenalaisen päätöksen EU-oikeuden mukaisuus sekä se, ovatko viranomainen ja lainsäätäjä pysyneet direktiivin mukaisissa harkintavallan rajoissa.<sup>684</sup> On arvioitu, että kansallisilta tuomioistuimilta edellytettävää tutkimisvallan intensiivisyyttä olisi vielä selvennettävä oikeuskäytännössä.<sup>685</sup> Lähtökohtana on kuitenkin se, että kansallisten tuomioistuinten tulee voida tutkia ympäristöasioissa sekä hallinnon päätösten prosessuaalinen että asiallinen lainmukaisuus. Näitä kahta aspektia ei ole aina helppo erottaa toisistaan.<sup>686</sup>

Ympäristöasioissa kysymys kansallisten tuomioistuinten harjoittaman tarkastelun intensiteetistä liittyy tekniseen ja tieteelliseen tietoon. EU-oikeudessa ei ole säännöksiä siitä, minkälainen pääsy kansallisilla tuomioistuimilla on oltava substanssiasiantuntemukseen ympäristöasioita ratkaistaessa.<sup>687</sup> Jäsenvaltioiden prosessiautonomiasta huolimatta ympäristöprosessin on täytettävä EU-oikeuden ja Århusin yleissopimuksen asettamat vaatimukset sekä mahdollistettava aineellisen EU-oikeuden asianmukainen soveltaminen.<sup>688</sup> *Darpön* mukaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on ollut varsin pi-

<sup>682</sup> Anker ym. 2009, s. 17; Paloniitty – Eliantonio 2018, s. 109; ja Darpö 2019, s. 82–83.

<sup>683</sup> Mäenpää 2011a, s. 441. Ks. erityisesti ympäristöasioiden osalta Karageorgou 2017, s. 230.

<sup>684</sup> Raitio 2016, s. 236. Ks. myös Mäenpää 2011a, s. 446, ja siinä viitattu asia C-72/95 *Aanemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. v. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland* (1996), kohdat 60 ja 62. Ks. tapauksesta myös Ebbesson 2002b, s. 67.

<sup>685</sup> Hofmann 2014, s. 1227.

<sup>686</sup> Darpö 2019, s. 86.

<sup>687</sup> Eliantonio 2018, s. 115–116.

<sup>688</sup> Paloniitty – Eliantonio 2018, s. 111 ja 114.

dättyväistä kansallisilta tuomioistuimilta ympäristöasioissa edellytettävän tarkastelun osalta.<sup>689</sup> Asian hahmottamiseksi on tarkasteltava oikeuskäytäntöä muissakin kuin ympäristöasioissa.

Vanha yhteisöjen tuomioistuimen lääkevalmisteisiin liittyvä *Upjohn*-ratkaisu (1999) on relevantti, vaikka se ei koskekaan ympäristöoikeutta.<sup>690</sup> Tuomion mukaan kansallisen tuomioistuimen tulee voida valituksia tutkiessaan ”— *effectively to apply the relevant principles and rules of Community law when reviewing its legality*” (kursiivi lisätty). Jäsenvaltioiden tuomioistuimilta ei kuitenkaan edellytetä ”— a more extensive review than that carried out by the Court in similar cases.”<sup>691</sup> Tehokkuusvaatimuksen lisäksi lähtökohtana kansallisten tuomioistuinten tutkimisvaltaa tarkasteltaessa on siis silloisen yhteisöjen tuomioistuimen oma tutkimisvalta. Ratkaisussa todettiin, että ”— the Community judicature must restrict itself to examining *the accuracy of the findings of fact and law* made by the authority concerned and to verifying, in particular, that the action taken by that authority is not vitiated by *a manifest error or a misuse of powers* and that it did not clearly exceed *the bounds of its discretion* —” (kursiivi lisätty).<sup>692</sup> Ratkaisusta ilmenee kysymys viranomaisen harkintavallan rajoista, joita tuomioistuin tarkastelee. Siitä käy selkeästi ilmi myös ilmeiseen virheeseen perustuva manifest error -kriteeri, joka asettaa vähimmäistason kansallisten tuomioistuinten tutkimisvallalle.<sup>693</sup> Monipuolisen arvioinnin korostamisesta huolimatta tuomiossa ei edellytetty tuomioistuimelta samanlaista arviointia kuin viranomaiselta.<sup>694</sup>

<sup>689</sup> Darpo 2019, s. 88, jossa hän käyttää termiä CJEU. Toisaalta voidaan myös ajatella, että oikeuskäytäntö on ollut ympäristöasioissa vähäistä.

<sup>690</sup> Asia C-120/97 *Upjohn Ltd v. The Licensing Authority established by the Medicines Act 1968 ym.* (1999). Ks. ratkaisusta de Búrca – Ryall 2002, s. 153, ja Eliantonio 2018, s. 117 ja 119. Ks. tuomioistuimen tehtävistä tilanteissa, joissa säädökset ovat avoimia tai ristiriitaisia, Stotz 2017, s. 539 sekä unionin oikeuden tulkinnasta mts. 544–548.

<sup>691</sup> Ratkaisun kohdat 35–36. Selvytyden vuoksi ratkaisun 35 kohdan suomenkielinen versio kuuluu seuraavasti: ”Näin ollen yhteisön oikeudessa ei vaadita, että jäsenvaltiot ottaisivat käyttöön direktiivin 65/65/ETY nojalla tehtyjen kansallisten markkinoille saattamista koskevien lupien monimutkaisia kysymyksiä koskeneen arvioinnin perusteella tehtyjen peruuttamispäätösten sellaisen tuomioistuinvalvontajärjestelmän, jossa valvonta olisi *yhteisöjen tuomioistuimen samankaltaisissa tapauksissa suorittamaa valvontaa laajempi*.” (Kurs. lisätty.)

<sup>692</sup> Asia C-120/97 *Upjohn Ltd v. The Licensing Authority established by the Medicines Act 1968 ym.* (1999), kohdat 34–36. Ks. myös asia C-92/00 *Hospital Ingenieure Krankenhaus-technik Planungs-Gesellschaft mbH (HI) v. Stadt Wien* (2002), kohdat 63–64 siitä, miten kansallinen lainsäädäntö voi rajoittaa liikaa, jos voidaan tarkastella tarjouspyynnön peruuttamisessa vain päätöksen mielivaltaisuutta. Ks. ilmeisestä virheestä myös yhdistetyt asiat C-211/03, C-299/03 ja C-316/03–C-318/03 *HLH Warenvertriebs GmbH ja Orthica BV v. Saksan valtio* (2005), kohdat 75–78 sekä viranomaisen varovaisuuden ja huolellisuuden arvioinnista asia C-123/18 P *HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH v. Euroopan unionin neuvosto* (2019), kohta 43.

<sup>693</sup> Eliantonio 2018, s. 117. Ks. myös yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 *Digital Rights Ireland Ltd v. Minister for Communications, Marine and Natural Resources ym. ja Kärntner Landesregierung ym.* (2014), kohdat 47–48. Ratkaisun mukaan perusoikeuksien ollessa kyseessä unionin lainsäätäjän harkintavalta voi olla varsin rajattua.

<sup>694</sup> Ks. *Upjohn*-ratkaisusta Mäenpää 2011a, s. 441–442.

*Upjohn*-ratkaisussa esille tuotu manifest error -näkemys pätee edelleen.<sup>695</sup> Virheen aito arviointi edellyttää *Eliantonion* mukaan tosiasiaa, että tuomioistuimien voi tarkastella sille esitettyä selvitystä tieteelliseltä kannalta. Haasteita kansallisille tuomioistuimille aiheuttaa se, että Euroopan unionin tuomioistuimen suorittama arviointi on asetettu mittapuuksi. Sen tulee ohjata kansallisia tuomioistuimia niiden arvioidessa kansallisten viranomaisien päätöksiä. Kansallisten tuomioistuinten tulisi siis jatkuvasti seurata, miten Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö kehittyy.<sup>696</sup> Toisaalta *Darpö* on katsonut, että oikeuskäytäntö tutkimisvallan osalta voi vaihdella sen suhteen, tarkastellaanko komissiota vai jäsenvaltioita. Johtopäätöksiä on siten tehtävä varoen, kun huomioon otetaan eri sektoreiden EU-lainsäädännön erityispiirteet.<sup>697</sup> Molemmat näkökulmat yhdistävä kanta lienee löydettävissä. Yhteisöjen tuomioistuimen tekemä arviointi on asetettu *Upjohn*-ratkaisussa lähtökohdaksi, joka ohjaa myös kansallisia tuomioistuimia. Oikeuskäytännön tarkastelussa voidaan kiinnittää huomiota prosessiaselelmiin sekä siihen, minkä sektorin lainsäädännöstä on kyse.

Tieteellisen tiedon merkitykseen on kiinnitetty huomiota. Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen *Pfizer*-ratkaisussa (2002) kysymys oli eläinten rehuun lisätyn antibiootin ihmisille aiheuttamista riskeistä.<sup>698</sup> Tuomion mukaan ennalta ehkäisevä toimenpide voidaan toteuttaa vain, jos riskin olemassaolosta on riittävästi tietoa tutkimustulosten perusteella. Tuomioistuin korosti periaatteita tieteellisten lausuntojen taustalla, menettelyllisiä takeita ja tieteellisen objektiivisuuden vaatimusta. Tuomioistuimen mukaan ” – a scientific risk assessment carried out as thoroughly as possible on the basis of scientific advice founded on the principles of *excellence, transparency and independence* is an important procedural guarantee – ” (kursiivi lisätty). Yhteisön toimielimen on tarkastettava, että erityisen asiantuntijakomitean lausunnon perustelut ovat asianmukaisia eli full, consistent and relevant. Asiantuntijalausunnosta poikkeaminen edellyttää perusteluja, joiden on vastattava lausunnon tieteellistä tasoa. Tuomioistuin korosti ihmisten terveyden suojelemisen tavoitetta. Toisaalta tuomioistuin suhtautui pidättyväisesti tieteellisten kannanottojen arviointiin: ”It is not for the Court to assess the merits of either of the scientific points of view argued before it and to substitute its assessment for that of the Community institutions – ”. Kun asiassa esitetty tieteellinen näyttö oli ristiriitaista, yhteisön toimielinten ei katsottu ylittäneen harkintavaltaansa.<sup>699</sup>

<sup>695</sup> Schuurmans 2008, s. 20–21; Eliantonio 2018, s. 117 ja 119; sekä *Darpö* 2019, s. 87.

<sup>696</sup> Eliantonio 2018, s. 117–121. Hän katsoo, että seuraamiskohde on moving target. Nykyään Euroopan unionin tuomioistuimeen kuuluu unionin tuomioistuin ja yleinen tuomioistuin. Eliantonion tulkinnan mukaan niiden molempien oikeuskäytännön seuraaminen on relevanttia *Upjohn*-ratkaisussa ilmaistujen suuntaviivojen seuraamisen kannalta.

<sup>697</sup> *Darpö* 2019, s. 88.

<sup>698</sup> Ks. kyseisen tuomioistuimen asemasta ja tehtävistä Schuurmans 2008, s. 16–17.

<sup>699</sup> Asia T-13/99 *Pfizer Animal Health SA v. Euroopan unionin neuvosto* (2002), kohdat 143, 144, 172, 198, 199, 203 ja 393.

Yhteisöjen tuomioistuimen suuri jaosto katsoi tapauksessa *Tetra Laval* (2005), että taloudellisia asioita koskevasta komission harkintavallasta huolimatta yhteisöjen tuomioistuinten on tutkittava muun muassa todisteiden paikkansa-pitävyys, luotettavuus ja johdonmukaisuus (accurate, reliable and consistent). Todisteiden muodostamaa kokonaisuutta on tarkasteltava. Tuomioistuimen mukaan se on erityisen tärkeää silloin, kun kyse on ennusteesta.<sup>700</sup>

Edellä selostetuista ratkaisuista ilmenee se, miten hallinnon tosiseikkoja koskevien arviointien tarkastelu hahmotetaan. Hallinnon arvio hyväksytään, jos tosiseikkojen selvittämismenettelyssä ei havaita suuria virheitä. Kyseessä on *Schuurmansin* mukaan the test of reasonableness. Hallinnon harkintavalta saa painoarvoa etenkin tilanteissa, joissa voidaan perustellusti päätyä vastakkaisiin lopputuloksiin. Tällöin tuomioistuimen voidaan arvioida herkemmin päätyvän viranomaisen kannalle tieteellistä selvitystä tarkastellessaan.<sup>701</sup> Ratkaisuil-la on vaikutuksia myös siihen, miten kansallisen tuomioistuimen rooli ja tehtävät hahmottuvat EU-oikeudellisissa asioissa. Mielenkiintoista on selvityksen perusteellisen tarkastelun painottaminen ennustetta koskeneessa *Tetra Laval*-tapauksessa. Tällä voi olla merkitystä ympäristöasioissa, joissa usein tarkas-tellaan tulevaisuuteen suuntautuvia vaikutuksia.

Kansallisen tuomioistuimen tutkimisvallan täsmentämistä on jatkettu unio-nin tuomioistuimen *East Sussexin* tapauksessa (2015). Tuomioistuin katsoi ky-seisessä ympäristötiedon julkiseen saatavuuteen liittyneessä ratkaisussaan, että ”– any national judicial review procedure must none the less enable the court or tribunal hearing an application for annulment of such a decision to apply effectively the relevant principles and rules of EU law when reviewing the law-fulness of the decision –” (kursiivi lisätty).<sup>702</sup> Kansallisen tuomioistuimen on voitava *tehokkaasti* soveltaa EU-oikeutta. Tämänkin ratkaisun jälkeen on kui-tenkin edelleen jäänyt avoimeksi kysymys kansallisten tuomioistuinten riittä-västä ympäristöasioiden substanssiosaamisesta.<sup>703</sup>

Ympäristövaikutusten arvioinnista on useita ratkaisuja. Niistä voitaneen teh-dä päätelmiä kansallisilta tuomioistuimilta myös muissa ympäristöasioissa edellytettävästä tutkimisvallasta. Ratkaisussa *Gemeinde Altrip* (2013) uni-

<sup>700</sup> Asia C-12/03 P *Euroopan yhteisöjen komissio v. Tetra Laval BV* (2005), kohta 39. Tuomion kohdassa 41 määritellään myös näytön (evidence) keskeinen funktio (”to establish convincingly the merits of an argument or, as in the present case, of a decision”). Terminologiselta kannalta on mielenkiintoista, että ratkaisun suomenkielisessä käännöksessä käytetään asian hallinnollisesta luonteesta huolimatta yleisprosessuaalisia termejä todisteet ja näyttö, jotka ovat vieraita suoma-laiselle hallintoprosessille. Ruotsinkielisessä versiossa todisteista käytetään termiä bevis ja näy-töstä bevisning. Ks. myös asia C-389/10 P *KME Germany AG, KME France SAS ja KME Italy SpA v. Euroopan komissio* (2011), kohta 121.

<sup>701</sup> Schuurmans 2008, s. 25 ja 31.

<sup>702</sup> Asia C-71/14 *East Sussex County Council v. Information Commissioner ym.* (2015), kohta 58.

<sup>703</sup> Eliantonio 2018, s. 117–120.

onin tuomioistuin katsoi, että ympäristövaikutusten arvioinnin sisällöllinen oikeellisuus tulisi ottaa tarkasteltavaksi. Tuomioistuin katsoi muun muassa, että kansallisten täytäntöönpanosäännösten soveltaminen ”– *may not limit their applicability solely to cases in which the legality of a decision is challenged on the ground that no environmental impact assessment has been carried out*. Excluding that applicability in cases in which, having been carried out, an environmental impact assessment is found to be vitiated by defects – even serious defects – would *render largely nugatory* the provisions of Directive 85/337 relating to public participation. Such exclusion would therefore run counter to *the objective of ensuring wide access to courts of law* –” (kursiivi lisätty).<sup>704</sup> Tapauksessa korostui siis tuomioistuimeen pääsy. EUT edellytti ympäristövaikutusten arvioinnin sisällön tarkastelemista. Ympäristövaikutusten arvioinnin oikeellisuuden tutkiminen ja mahdollisten virheidensä toteaminen edellyttävät luonnollisesti sitä, että kansallinen tuomioistuin pystyy arvioimaan ympäristöön liittyviä substanssikysymyksiä asiantuntevasti.<sup>705</sup>

Ympäristöasioihin liittyvää tieteellistä näkökulmaa on korostettu yhteisöjen tuomioistuimen *Waddenzee*-ratkaisussa (2004). Kyse oli luontodirektiivin 6 artiklan tulkinnasta ja sydänsimpukoiden mekaanisesta pyynnistä *Waddenzeen* lintudirektiivin mukaisella erityissuojelualueella sekä muun muassa Natura-arvioinnin arviointikynnyksestä. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan ”– pursuant to Article 6(3) of the Habitats Directive, the competent national authorities – are to authorise such activity only if they have made certain that it will not adversely affect the integrity of that site. That is the case where *no reasonable scientific doubt* remains as to the absence of such effects –.” (Kursiivi lisätty).<sup>706</sup> Ratkaisussa vaadittiin tieteelliseltä kannalta järkevän epäilyn poissulkemista. *Darpon* mukaan ratkaisu osoittaa, että kansallinen tuomioistuin ei voi keskittyä vain muodolliseen oikeudelliseen kontrolliin.<sup>707</sup>

Tieteellisen arvioinnin merkitystä on korostettu myös luontodirektiiviin, Århusin yleissopimukseen ja ympäristövaikutusten arviointiin liittyneessä unionin tuomioistuimen ratkaisussa asiassa *Marie-Noëlle Solvay ym.* (2012): ”A plan or project may be authorised only on condition that the competent national authorities are certain that it will not have adverse effects on the integrity of the site concerned. That is so where *no reasonable scientific doubt* remains as to the absence of such effect –.” (Kursiivi lisätty).<sup>708</sup> Samoin Na-

<sup>704</sup> Asia C-72/12 *Gemeinde Altrip ym. v. Land Rheinland-Pfalz* (2013), kohta 37. Samansuuntaisesti myös toisenlaisessa asiassa C-137/14 (2015) *Euroopan komissio v. Saksan liittotasavalta*, kohta 80.

<sup>705</sup> Eliantonio 2018, s. 121.

<sup>706</sup> Asia C-127/02 *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* (*Waddenzee*) (2004), kohta 59.

<sup>707</sup> Darpo 2019 s. 90. Ks. ratkaisun analyysistä myös Pölönen 2019, s. 20–21.

<sup>708</sup> Asia C-182/10 *Marie-Noëlle Solvay ym. v. Région wallonne* (2012), kohta 67.

tura-arviointia koskeneessa ratkaisussa *Brian Holohan ym.* (2018) korostettiin perusteellisen tieteellisen epäilyn hälventämistä: ”The assessment carried out under that provision may not have lacunae and must contain complete, precise and definitive findings and conclusions capable of dispelling *all reasonable scientific doubt* as to the effects of the proposed works on the protected area concerned – —.” (Kursiivi lisätty.)<sup>709</sup>

Oikeuskäytäntöä on tulkittava maltillisesti ottaen huomioon EU-oikeuden eri alojen erityispiirteet. Ympäristöoikeuden osalta ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä oikeustapauksista, jotka ovat koskeneet muuta sektoria kuin ympäristöoikeutta.<sup>710</sup> Edellä selostetusta oikeuskäytännöstä voidaan kuitenkin todeta yhteenvetona, että kansallisilta tuomioistuimilta edellytetään EU-oikeuden tehokasta soveltamista. Kansallisen tuomioistuimen on arvioitava ainakin valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen oikeudellista arviointia tosiseikoista, viranomaisen harkintavallan rajoja sekä tutkittava, onko kyseessä ilmeinen virhe eli manifest error. Kansallisen tuomioistuimen on arvioitava selvityksen paikkansapitävyyttä, luotettavuutta, johdonmukaisuutta ja kokonaisuutta etenkin tilanteessa, jossa kyse on ennusteesta. Myös ympäristövaikutusten arvioinnin sisällön oikeellisuutta on tarkasteltava. Tieteellisen arvioinnin merkitystä on korostettu eri yhteyksissä.<sup>711</sup> EU-oikeudellisen oikeuskäytännön perusteella on esimerkiksi arvioitu, että lupa voidaan myöntää vain, jos Natura-alueen suojelutavoitteiden vaarantumiseen ei liity perusteltuja tieteellisiä epäilyjä.<sup>712</sup>

Suomen ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmä mahdollistaa osaltaan sen, että EU-oikeudellisessa, erityisesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset täyttyvät tutkimisvallan osalta ympäristönsuojelulain mukaisia asioita ratkaistaessa. Tutkimisvaltaan liittyvät EU-oikeudelliset näkökulmat puoltavat suomalaista järjestelmää. Sen sijaan järjestelmällä, joka toimii ilman jäsenenä olevaa asiantuntijaa, saattaa olla vaikeuksia toteuttaa EU-oikeudessa edellytettyä tutkintaa ympäristöasioissa. On ennakoitu, että Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö voi jatkossa vielä tiukentua kansallisilta tuomioistuimilta edellytettävän arvioinnin osalta.<sup>713</sup>

<sup>709</sup> Asia C-461/17 *Brian Holohan ym. v. An Bord Pleanála* (2018), kohta 34.

<sup>710</sup> Darpö 2019, s. 88.

<sup>711</sup> Ks. tuomioistuimesta ja tieteellisestä selvityksestä ympäristöasioissa Biondi – Harmer 2003, s. 54.

<sup>712</sup> Pölönen 2019, s. 30. Hän kiinnittää huomiota sekä varovaisuus- että suhteellisuusperiaatteen.

<sup>713</sup> Darpö 2019, s. 102.

#### 2.6.5.4 Århusin yleissopimus ja komission tiedonanto

Århusin sopimus on vaikuttanut merkittävästi unionin oikeuteen.<sup>714</sup> Sopimus on otettu huomioon unionin sekundaarilainsäädännössä, vaikka sopimuksen kolmatta pilaria ei ole vielä täysin saatu implementoitua unionin säännöksiin.<sup>715</sup> Kolmannen pilarin implementointi kaatui eräiden EU:n jäsenvaltioiden vastustuksen vuoksi.<sup>716</sup>

EU-oikeudesta puuttuu kuitenkin selkeä ohjeistus siitä, miten intensiivistä asiasisältöön ja prosessiin liittyvän tarkastelun tulee olla. Myöskään Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ei riittävästi selvennä kansalliselle tuomioistuinprosessille asetettuja vaatimuksia. Ratkaisusta ei yksiselitteisesti ilmene, miten kansallisten tuomioistuinten pääsy tieteelliseen tietoon on turvattava.<sup>717</sup> EU-oikeus edellyttää silti yhdessä Århusin sopimuksen kanssa, että kansalliset tuomioistuimet voivat tarkastella tehokkaasti viranomaisten ympäristöpäätösten asiasisällön lainmukaisuutta. Sen vuoksi kansallisten tuomioistuinten on pystyttävä ymmärtämään valituksenalaisten päätösten tieteelliset ja tekniset ulottuvuudet.<sup>718</sup>

Esimerkiksi luontodirektiiviä, Århusin yleissopimusta ja ympäristövaikutusten arviointia koskeneessa ratkaisussa *Marie-Noëlle Solvay ym.* (2012) tuli esille tehokas tuomioistuINVALVONTA erityisesti suhteessa päätöksen perustelujen lainmukaisuuden tutkimiseen: ”– – [E]ffective judicial review, which must be able to extend to the lawfulness of the reasons for the decision being challenged – –.”<sup>719</sup> Tapauksessa korostui sen erityispiirteistä johtuen muun muassa viranomaisen velvollisuus ilmoittaa päätöksensä perustelut.

Access to justice -direktiivin puuttuessa epäselvää tilannetta selventämään tarkoitettu komission tiedonanto vuodelta 2017 käsittelee muutoksenhaku- ja viireillepano-oikeutta ympäristöasioissa.<sup>720</sup> Tiedonannon englanninkielinen nimi on *Commission Notice on Access to Justice in Environmental Matters*. Se on

<sup>714</sup> Kumpula 2004a, s. 261, 298 ja 322. Kumpulan mukaan Århusin sopimus vaikutti YVA- ja IP-PC-direktiivien mukaiseen muutoksenhakuoikeuteen. Ks. Århusin sopimuksesta EU-oikeudellisessa oikeuskäytännössä asia C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd* (2009); asia C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky* (”Slovak Brown Bear”) (2011); asia C-416/10 *Jozef Krížan ym. v. Slovenská inšpekcia životného prostredia* (2013); ja asia C-72/12 *Gemeinde Altrip ym. v. Land Rheinland-Pfalz* (2013). Ks. *Slovak Brown Bear* -tapauksesta Karageorgou 2017, s. 235.

<sup>715</sup> Cenevska 2016, s. 314–315, ja Karageorgou 2017, s. 233–235.

<sup>716</sup> Karageorgou 2017, s. 233–235 (erityisesti alaviite 12). Ks. Århusin sopimuksen implementoinnista Darpö 2014a, s. 368, ja Darpö 2017, s. 374.

<sup>717</sup> Eliantonio 2018, s. 120–122.

<sup>718</sup> Karageorgou 2017, s. 249, ja Eliantonio 2018, s. 121.

<sup>719</sup> Asia C-182/10 *Marie-Noëlle Solvay ym. v. Région wallonne* (2012), kohta 59.

<sup>720</sup> Ks. aiheesta tarkemmin Darpö 2017, s. 387.

sitomaton instrumentti, jonka tarkoituksena on tarjota ohjeistusta kansallisille tuomioistuimille erityisesti Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen osalta.<sup>721</sup> Tiedonannon käytännön merkitys jää hiukan epäselväksi siihen liittyvien ristiriitaisuuksien ja tulkinnanvaraisuuksien vuoksi. Toisaalta ympäristöprosessin sisältöä määrittävään tiedonantoon on suhtauduttu positiivisesti.<sup>722</sup>

Tiedonannossa otetaan kantaa muun muassa oikeussuojaan liittyviin velvoitteisiin ja oikeuksiin, asiavaltuuteen, tuomioistuimessa tapahtuvan uudelleentarkastelun laajuuteen, tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin, kuluihin sekä menettelyjen määräraikoihin, nopeuteen ja tehokkuuteen.<sup>723</sup> Tiedonanto liittyy siten keskeisesti edellä kuvattuun access to justiceen suppeimpaan kehään (3.), tuomioistuinmenettelyn sisältöön. Tiedonannossa tuodaan esille päätöksen perusteina olevien tosiseikkojen oikeellisuuden merkitys. Ympäristöasioissa tarkastelun painopiste on hallinnossa, sillä hallinnon keräämät tosiseikat muodostavat tiedonannon mukaan arvioinnin selkeän perustan.<sup>724</sup> Tiedonannossa korostetaan tieteellistä näyttöä eli suomalaisittain selvitystä, jota kansallisen tuomarin on arvioitava ympäristöasioissa. *Waddenzee*-ratkaisuun viitaten tiedonannossa todetaan, että toiminnan vaikutuksiin liittyvän perustellun epäilyn olemassaoloa arvioidaan objektiivisesti.<sup>725</sup> Samalla voidaan kysyä, miten arvio suoritetaan kansallisessa tuomioistuimessa, jos sillä ei ole riittävää asiantuntemusta kansallisen lainsäädännön nojalla eikä EU-oikeuskaan sitä edellytä.<sup>726</sup>

Tiedonannossa tarkennetaan kansallisten tuomioistuinten tutkimisvaltaa. Siinä ei edellytetä kansalliselta tuomioistuimelta tietojen keräämistä tai faktojen itsenäistä tutkimista: ”National courts are not generally required to carry out any information-gathering or factual investigations of their own.” Tiedonannossa hahmotellaan tosiseikkojen uudelleen tarkastelulta edellytettävää vähimmäistasoja. Tiedonannon mukaan ”[i]f a national court could *never review the facts* on which the administration based its decision, this could, from the outset, prevent a claimant from presenting effectively a potentially justified claim” (kursiivi lisätty). Epäsuotavaa on siis se, että kansallinen tuomioistuin ei milloinkaan voisi tarkistaa tosiseikkoja.<sup>727</sup>

Tosiseikkojen tarkastelun vähimmäistaso ei siten asetu tiedonannossa kovin korkealle. *Eliantonio* on arvioinut kriittisesti komission tiedonannon asettuvan

<sup>721</sup> Eliantonio 2018, s. 121.

<sup>722</sup> Darpö 2017, s. 395–397, ja Karageorgou 2017, s. 259. Ks. tiedonannon ongelmista Darpö 2017, s. 388, sekä analyysistä Darpö 2019, s. 88.

<sup>723</sup> Ks. tiedonannon analyysistä Darpö 2017, s. 385–387.

<sup>724</sup> Komissio 2017, kohta 137.

<sup>725</sup> Komissio 2017, kohta 145.

<sup>726</sup> Eliantonio 2018, s. 122.

<sup>727</sup> Komissio 2017, kohta 139. Tällainen tilanne saattaa olla kyseessä, jos ylin oikeusaste toimii sellaisena prejudikaattituomioistuimena, joka ei ota asian faktoihin kantaa. Ks. tiedonannon analyysistä Darpö 2017, s. 384.

ainakin osittain EU-oikeudellisessa oikeuskäytännössä ja Århusin yleissopimuksessa edellytettyä lievemman tutkimisvallan kannalle, mikä voi aiheuttaa epäselvyyksiä ja tulkinnanvaraisuutta.<sup>728</sup> Toisaalta *Darpön* mukaan tiedonannon ja oikeuskäytännön välillä ei välttämättä ole ristiriitaa, kun otetaan huomioon varovaisuusperiaate ja tuomioistuimen mahdollisuudet kumota päätös tai pyytää lisäselvitystä.<sup>729</sup>

## 2.6.6 Kokoavia näkökohtia access to justice -vaatimuksesta

Access to justice liittyy ympäristöprosessuaalisessa kontekstissa laajaan oikeuden saatavuus -ajatteluun, tuomioistuimeen pääsyyn ja tuomioistuimen toimintaan. Access to justice ja access to a court eivät vastaa täysin toisiaan, vaan kyse on enemmänkin sisäkkäisistä käsitteistä.

Ympäristöprosessuaalinen access to justice -ajattelu voidaan hahmottaa kolmessa kehässä. Laajin kehä (1.) liittyy access to justice -liikkeen ja tutkimussuuntauksen inspiroimaan kansainväliseen keskusteluun ympäristötuomioistumista ja asiantuntemuksen takaamisesta. Sitä suppeampi toinen kehä (2.) on perinteisin access-keskustelun ulottuvuus, joka koskee tuomioistuimeen pääsyä. Suppein kolmas kehä (3.) liittyy oikeuden saatavuuteen tuomioistuimen toiminnassa sekä erityisesti tuomioistuimen tutkimisvaltaan ja tieteellisten selvitysten arviointiin. Access to justice -termiä käytetään siis sekä uloimmalla (1.) että suppeimmalla kehällä (3.). Suomalaiseen ympäristöasioiden asiantuntijatuomariin ympäristöprosessuaalinen access to justice -keskustelu liittyy juuri niiden kautta. Asiantuntijatuomarijärjestelmä heijastelee kansainvälisen tason ympäristöoikeudellista access to justice -ajattelua siitä, miten oikeuksiin pääsy turvataan tuomioistuinlaitoksen rakenteilla, ratkaisukokoonpanolla ja prosessilla.

Tärkeitä ympäristöprosessuaaliseen access to justiceen liittyviä kansainvälisiä instrumentteja ovat Århusin yleissopimus, Euroopan ihmisoikeussopimus ja EU-oikeus. Århusin yleissopimuksen 9 artiklassa määritellään perustavanlaatuisesti ympäristöasioiden access to justicea. Kansallisen tuomioistuimen suorittaman tarkastelun tulee koskea Århusin sopimuksessa tarkemmin määriteltyissä tapauksissa prosessuaalisten kysymysten ohella substanssikysymyksiä. Århusin sopimuksessa asetettujen vaatimusten käytännön toteutus jää kuitenkin monilta osin jäsenvaltioiden kansallisen prosessiautonomian varaan.

Edellä tarkemmin selostetusta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä on löydettävissä yleisten access to justiceen ja access to a courtiin liittyvien ratkaisujen lisäksi ympäristöasioihin liittyviä linjauksia. Viranomaisen päätökset on voitava kaivoksen ja tehtaan päästöihin liittyneen

<sup>728</sup> Eliantonio 2018, s. 121–122.

<sup>729</sup> Darpö 2019, s. 91.

*Dubetska*-ratkaisun mukaan haastaa tehokkaasti.<sup>730</sup> Kansallisen tuomioistuimen tulee oikeuskysymysten ohella voida tutkia lunastusta ja rakentamista koskeneen *Sporrong and Lönnroth* -tapauksen mukaan asian eri puolia (all the aspects)<sup>731</sup>. Scope of review’n tulee lentokenttää koskeneen *Hatton*-ratkaisun mukaan olla riittävän laaja ja kohdistua sekä aineelliseen että prosessuaaliseen puoleen.<sup>732</sup> Ihmisoikeustuomioistuin on korostanut asianmukaisten selvitysten merkitystä ympäristöasioissa viranomaistasolla esimerkiksi moottoritietä koskeneen *Grimkovskayan* ja lentokenttään liittyneen *Hattonin* tapauksissa.<sup>733</sup> Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä etenkin kansallisen tuomioistuimen tutkimisvaltaa ja tieteellisten selvitysten merkitystä koskevat ratkaisut ovat kuitenkin jääneet yleisemmälle tasolle kuin EU-oikeudessa. Erot johtunevat EU-oikeuden harmonisoidusta substanssilainsäädännöstä ja unionin oikeuden tehokkuusvaatimuksesta. Myös Euroopan unionin tuomioistuimen sekä ihmisoikeustuomioistuimen toisistaan poikkeavilla rooleilla ja tehtävillä lienee vaikutusta oikeuskäytännössä ilmeneviin erilaisiin painotuksiin.

EU-oikeudesta nousee esille perinteisen tuomioistuimeen pääsyn ohella kiinnostavia oikeuden saatavuuteen liittyviä ajatuksia. EU-oikeudessa asetetaan kansallisesta prosessiautonomiasta huolimatta vaatimuksia kansallisessa tuomioistuimessa käytävälle prosessille. EU-oikeudessa ympäristöoikeudellinen access to justice hahmottuu erityisesti osana tuomioistuimessa käytävää menettelyä. Lähdekohtana on oikeussuojakeinojen vastaavuus, tehokkuus ja saatavuus. Oikeussuojan on toteuduttava kansallisella tasolla ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten on sovellettava EU-oikeutta tehokkaasti. Huomiota on kiinnitettävä muun ohella väliaikaiseen oikeusturvaan, joka ilmenee ympäristöasioissa täytäntöönpanokieltojen muodossa. Merkitystä on sillä, miten syvää ja laajaa tutkimista kansalliselta tuomioistuimelta edellytetään. Kysymys kansallisen tuomioistuimen harjoittamasta tarkastelusta liittyy ympäristöasioissa substanssiasiantuntemuksen tarpeeseen.

EU-oikeuden mukaan kansallisten tuomioistuinten tulee tutkia ympäristöasioissa sekä hallinnon päätösten menettelyllinen että asiallinen lainmukaisuus. Kysymys tuomioistuinten harjoittamasta tarkastelusta liittyy ympäristöasioissa tekniseen ja tieteelliseen tietoon, kuten edellä avatusta oikeuskäytännöstä käy ilmi. Edelleen relevantissa *Upjohn*-ratkaisussa on annettu kansallisil-

<sup>730</sup> *Dubetska ym. v. Ukraina* (2011), kohta 143.

<sup>731</sup> *Sporrong and Lönnroth v. Ruotsi* (1982), kohdat 9 ja 87, sekä *Janosevic v. Ruotsi* (2002), kohta 82. Nämä ratkaisut eivät koske ympäristönsuojelua, mutta niistä ilmenevät suuntaviivat voitaneen ottaa huomioon ympäristönsuojelulain mukaisia asioita koskevaa muutoksenhakuprosessia tarkasteltaessa. Edellistä tapausta voidaan pitää ympäristöllisenä asiana laajassa merkityksessä.

<sup>732</sup> *Hatton ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (2003), kohdat 99, 130, 141 ja 142. Scope of review -käsitteen voidaan katsoa sisältävän sekä kontrollin ulottuvuuteen että tutkimisvaltaan liittyviä elementtejä. Käsitteen suomentaminen on vaikeaa, sillä esimerkiksi ”tarkastelutapa” ei kata käsitteen kaikkia elementtejä.

<sup>733</sup> *Grimkovskaya v. Ukraina* (2011), kohdat 67 ja 71–73, ja *Hatton ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (2003), kohdat 99 ja 128.

le tuomioistuimille yleensäkin suuntaviivoiksi ilmeiseen virheeseen perustuva manifest error -kriteeri sekä yhteisöjen tuomioistuimen itsensä suorittama arviointi.<sup>734</sup> Lisäksi *Tetra Laval* -ratkaisussa kiinnitettiin huomiota todisteiden aineelliseen paikkansapitävyyteen, luotettavuuteen ja johdonmukaisuuteen, kun kyse oli ennusteesta.<sup>735</sup> Edellä mainituilla ratkaisuilla voidaan katsoa olevan merkitystä ympäristöasioiden muutoksenhakuprosessin kannalta, vaikka ne eivät koskeneet ympäristöasioita. Oikeuskäytännöstä voidaan mainita vielä ympäristötiedon saatavuutta koskenut *East Sussex* -ratkaisu, jossa kiinnitettiin huomiota unionin oikeuden tehokkaaseen soveltamiseen.<sup>736</sup> Ympäristövaikutusten arviointia koskeneen *Gemeinde Altrip* -ratkaisun mukaan arvioinnin sisällöllistä oikeellisuutta on tarkasteltava.<sup>737</sup> Tieteelliseen arviointiin on kiinnitetty huomiota myös Natura-arviointiin liittyneissä ratkaisuissa, kuten ratkaisussa *Brian Holohan ym.*<sup>738</sup> Luontodirektiiviä ja simpukoiden pyyntiä koskeneessa *Waddenzee* -ratkaisussa on edellytetty tieteelliseltä kannalta järkevän epäilyn pois-sulkemista.<sup>739</sup> EU-oikeudellisessa oikeuskäytännössä on siten määritelty access to justicea. Sen sijaan access to justicea ympäristöasioissa selkeyttämään taroitettun komission tiedonannon sanoma jää hiukan epäselväksi.

Kun tarkastellaan kansainvälisten instrumenttien ympäristöprosessille asettamia monipuolisia ja yksityiskohtaisia vaatimuksia erityisesti tuomioistuimen tekemän tarkastelun osalta, suomalaisen ympäristöasioiden muutoksenhakujärjestelmän voidaan arvioida täyttävän Euroopan ihmisoikeussopimuksen, Århusin yleissopimuksen ja EU-oikeuden edellä kuvatut access to justice -vaatimukset osittain asiantuntijatuomarijärjestelmän ansiosta. Eurooppaoikeudellisista access to justice -näkökohdista löytyy asiantuntijatuomarijärjestelmää puoltavia näkökohtia.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Århusin yleissopimuksessa määritellään tuomioistuimeen pääsyä ja tuomioistuimen toimintaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on painottanut ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa kansalliseen tuomioistuimeen pääsyn ohella tuomioistuimen toiminnalle asetettavia vaatimuksia. EU-oikeudessa kiinnostavia ovat puolestaan erityisesti kansallisen tuomioistuimen tutkimisvaltaan sekä tieteellisten selvitysten arviointiin liittyvät aspektit, vaikka tuki perinteinen tuomioistuimeen pääsykin on noussut esiin.

<sup>734</sup> Asia C-120/97 *Upjohn Ltd v. The Licensing Authority established by the Medicines Act 1968 ym.* (1999), kohdat 34–36. Nytemmin yhteisöjen tuomioistuimen tilalla on Euroopan unionin tuomioistuin, joka koostuu kahdesta tuomioistuimesta.

<sup>735</sup> Asia C-12/03 P *Euroopan yhteisöjen komissio v. Tetra Laval BV* (2005), kohta 39. Ratkaisu ei liittynyt ympäristöasiaan.

<sup>736</sup> Asia C-71/14 *East Sussex County Council v. Information Commissioner ym.* (2015), kohta 58.

<sup>737</sup> Asia C-72/12 *Gemeinde Altrip ym. v. Land Rheinland-Pfalz* (2013), kohta 37.

<sup>738</sup> Asia C-461/17 *Brian Holohan ym. v. An Bord Pleanála* (2018), kohta 34.

<sup>739</sup> Asia C-127/02 *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Waddenzee)* (2004), kohta 59.

Access to justicen 2. ja 3. kehään keskittyvissä Århusin sopimuksessa, ihmisoikeussopimuksessa ja EU-oikeudessa on ilmeisesti valtioiden prosessiautonomian vuoksi pidättäydytty ottamasta kantaa laajimman kehän (1.) kysymyksiin, jotka liittyvät kunkin maan tuomioistuinjärjestelmän rakenteisiin ja organisatorisiin aspekteihin.

Silti ympäristöön liittyvän access to justicen laajin kehä vaikuttaa taustalla ja on vuorovaikutuksessa edellä mainittujen eurooppaoikeudellisten instrumenttien kanssa. Kolmannen kehän aspektit eli oikeusturvan toteutuminen ympäristöasioissa kansallisten tuomioistuinten prosessissa saattavat puoltaa erityistuomioistui-  
mia tai ainakin huomion kiinnittämistä substanssiasiantuntemuksen tarpeeseen. Laajan kehän vaikutukset näkyvät prosessin osalta 2. ja 3. kehällä. On todennäköistä, että kansainvälinen access to justice -liike ja tutkimussuuntaus ovat vaikuttaneet Århusin sopimuksessa, ihmisoikeussopimuksessa ja EU-oikeudessa ilme-  
nevään käsitykseen siitä, mitä on asianmukainen prosessi ympäristöasioissa.

## 2.7 ASIAANTUNTEMUKSEN TAKAAMINEN ERÄISSÄ EU-MAISSA

### 2.7.1 Esimerkkimaa Ruotsi sekä silmäys Alankomaihin, Tanskaan, Saksaan ja Italiaan

EU:n jäsenvaltioiden väliset erot ympäristöasioiden muutoksenhaun järjestämisessä selittyvät osittain erilaisilla näkemyksillä tuomioistuinten roolista. Eräissä maissa lähtöoletuksena on hallinnon päätöksen laillisuus ja oikeellisuus. Eroja on myös sen suhteen, onko tuomioistuimella mahdollisuuksia toimia reformatorisesti vai ainoastaan kassatorisesti.<sup>740</sup>

Yleensä ensi asteen päätökset ympäristöasioissa tehdään hallinnossa ja tuomioistuimet toimivat muutoksenhakuinstansseina.<sup>741</sup> *Ruotsin* järjestelmä on tässä suhteessa poikkeuksellinen. Siellä viiden käräjäoikeuden yhteydessä toimivat maa- ja ympäristötuomioistuimet (mark- och miljödomstolar) ovat tietyissä asioissa ensi asteen lupaviranomaisia ja tietyissä asioissa muutoksenhakuasteita. Muutoksenhaku hallintopäätöksiin ja osin hallintopäätösten tekeminen ympäristöasioissa on siis järjestetty yleisten tuomioistuinten yhteyteen. Taustalla ovat pääasiassa historialliset syyt.<sup>742</sup>

<sup>740</sup> Darpo 2019, s. 83 ja 94–98. Hän käyttää Belgiaa esimerkkinä siitä, miten reformatorisuus ei ole välttämättä yhteyksissä virallisperiaatteeseen.

<sup>741</sup> Darpo 2012, s. 6.

<sup>742</sup> Bengtsson 2018, s. 178 ja 186, sekä Sweden 2018. Ks. tuomioistuimen roolista ympäristöasioissa Ruotsissa Hepola 2005, s. 467–469, sekä ympäristökaaren uudistustyöstä ja lupaviranomaisen vallinnasta mts. 474–478.

Ruotsissa ensimmäisen asteen tuomioistuin järjestää yleensä luvan myöntämisasioiden suullisen käsittelyn.<sup>743</sup> Valitusasioissa kirjallinen menettely on pääsääntö.<sup>744</sup> Valitusasioissa viranomaisen päätökseen tulee yleensä hakea muutosta hallinnossa ennen pääsyä tuomioistuimeen.<sup>745</sup> Maa- ja ympäristötuomioistuinten päätöksistä valitetaan Svean hovioikeuden yhteydessä toimivaan maa- ja ympäristöylioikeuteen (mark- och miljööverdomstolen). Pääsääntöisesti edellytetään valituslupaa.<sup>746</sup> Sekä ensimmäisen että toisen asteen tuomioistuin voivat järjestää suullisten käsittelyjen lisäksi katselmuksia.<sup>747</sup> Lisäksi joissakin ympäristöasioissa ylimpänä oikeusasteena toimii korkein oikeus, jonne pääsy edellyttää kuitenkin valituslupaa.<sup>748</sup>

Ruotsin mark- och miljödomstol sekä mark- och miljööverdomstolen ovat ympäristöoikeuden alan erityistuomioistuimia. Toimivaltaan kuuluu myös muita kuin ympäristönsuojelu- ja vesiasioita, kuten esimerkiksi kaavoitus- ja rakentamis-, vahingonkorvaus-, vesihuolto-, terveydensuojelu- ja kiinteistönmuodostamisasioiden.<sup>749</sup> Tuomioistuimella on erilainen rooli asiaryhmästä riippuen. Prosessilajikin vaihtelee. Tietyissä asioissa ruotsalaiset ympäristötuomioistuimet soveltavat rättegångsbalkenia (740/1942) ja tietyissä asioissa lag om domstolsärendena (242/1996). Lisäksi substanssilainsäädännössä on prosessia koskevia erityissäännöksiä.<sup>750</sup> Myös lag om mark- och miljödomstolar (921/2010) sisältää prosessuaalista sääntelyä.<sup>751</sup>

Ruotsissa tekniikan ja luonnontieteiden asiantuntijoiden mukanaoloa ratkaisukokoonpanossa on pidetty välttämättömänä.<sup>752</sup> Ruotsalaisissa mark- och miljö-

<sup>743</sup> Bengtsson 2018, s. 178 (erityisesti alaviite 4) ja mts. 186.

<sup>744</sup> Tieto perustuu mark- och miljööverdomstolenissa käymiini keskusteluihin.

<sup>745</sup> Bengtsson 2018, s. 182–183, ja Sweden 2018.

<sup>746</sup> HE 29/2018 vp, s. 25. Ks. myös Anker ym. 2009, s. 11; Bjällås 2010, s. 180–182; ja Bengtsson 2018, s. 186. Ks. myös Mark- och miljööverdomstolen 2018, kohta Prövningstillstånd.

<sup>747</sup> Tieto perustuu mark- och miljööverdomstolenissa käymiini keskusteluihin.

<sup>748</sup> Bengtsson 2018, s. 183–185, ja Högsta domstolen 2019. Asioissa, jotka alkavat viranomaisessa, ylimpänä asteena toimii yleensä mark- och miljööverdomstol. Asioissa, jotka alkavat mark- och miljödomstolenissa, voi mark- och miljööverdomstolenin kautta edetä valitusluvan jälkeen korkeimpaan oikeuteen. Vaikka ympäristötuomioistuinten toimivalta on Ruotsissa laaja, se ei kata kuitenkaan kaikkia ympäristöllisiä asioita. Osa ympäristöllisten asioiden muutoksenhausta kulkee hallintotuomioistuihin. Ruotsalainen muutoksenhakujärjestelmä on hyvin monipolvinen ja vaikeaselkoinen, eikä siihen ole tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista syventyä tarkemmin.

<sup>749</sup> Domstolsverket 2016, kohta Mark- och miljödomstol.

<sup>750</sup> Bengtsson 2018, s. 178 (erityisesti alaviite 6), ja 186–187. Ks. tarkemmin prosessista mts. 187–192. Ks. myös lag om mark- och miljödomstolar (921/2010), jonka 4 luvun mukaan tuomioistuimen käsitellessä asioita ensimmäisenä asteena sovelletaan rättegångsbalkenia ja jonka 5 luvun mukaan valitusasioissa sovelletaan lag om domstolsärenden. Vierailulla mark- och miljööverdomstolenissa 13.11.2018 tuomarit kertoivat, että jälkimmäistä, suppeaa lakia tulisi soveltaa hallintoprosessin periaatteet ja hallintoprosessuaalinen oikeuskäytäntö huomioon ottaen. Kyseistä lakia sovelletaan tietyissä asioissa myös yleisissä tuomioistuimissa. Ks. ruotsalaisesta prosessuaalisesta sääntelystä Vihervuori 2012, s. 173.

<sup>751</sup> Sweden 2018.

<sup>752</sup> Darpö 2009, s. 183–184. Ks. järjestelmän yhteyksistä Ruotsi-Suomeen sekä siihen, että

domstoleneissa lainoppineiden jäsenten rinnalla toimii tekniska råd -nimellä kutsuttuja tuomareita. He ovat vakituksessa virassa ja heidän koulutuksensa voi olla tekniikkaan tai luonnontieteisiin liittyvää.<sup>753</sup> Lisäksi asiakohtaisesti kokoonpanoon voidaan ottaa avuksi tuomioistuimen ulkopuolelta sårskilda ledamöter kussakin asiassa tarvittavasta asiantuntemuksesta riippuen.<sup>754</sup> He tuovat asioiden käsittelyyn näkemyksiä yhteiskunnan eri aloilta. Erityisillä jäsenillä voi olla esimerkiksi liike-elämän, teollisuuden, kunnallisen puolen tai maatalouden osaamista. Heidät nimittää tuomarivalintalautakunta eri järjestöjen tai viranomaisten esityksestä. Erityiset jäsenet tuovat ratkaisutoimintaan oman alansa erikoisosaamista sekä toimivat eräänlaisina kansan edustajina (the eye of the public) lautamiehiin verrattavasti. He eivät toimi ratkaisukokoonpanossa taustajärjestöjensä edustajina.<sup>755</sup>

Suurin osa asioista päätetään mark- ja miljöödomstolenissa lainoppineen tuomarin ja asiantuntijatuomarin muodostamassa kahden jäsenen kokoonpanossa, jossa kumpikin keskittyy pääasiassa omaan erikoisalaansa. Äänestystilanteissa puheenjohtajan ääni ratkaisee. Jos kyse on pelkästään prosessuaalisesta asiasta, sen ratkaisee lainoppinut jäsen yksin.<sup>756</sup> Laajoissa asioissa on mahdollista käyttää neljän jäsenen kokoonpanoa, jolloin puheenjohtajana on lainoppinut jäsen. Hänen lisäksi kokoonpanoon kuuluu yksi asiantuntijatuomari (tekniskt råd) sekä kaksi tuomioistuimen ulkopuolelta tulevaa sårskilda ledamöter.<sup>757</sup>

Svean hovioikeuden yhteydessä toimivassa mark- ja miljööverdomstolenissa toimii asiantuntijatuomareita.<sup>758</sup> Valitusasiat ratkaistaan mark- ja miljööverdomstolenissa valitusluvan myöntämisen jälkeen yleensä neljän tuomarin kokoonpanossa, johon kuuluu yksi asiantuntijatuomari.<sup>759</sup> Valitusluvasta päätetään kolmen lainoppineen tuomarin kokoonpanossa. Tarvittaessa tällöin yhden lainoppineen jäsenen tilalle voi tulla asiantuntijatuomari.<sup>760</sup> Mark- ja miljööverdomstolenissa ei ole lainkaan sårskilda ledamöter -jäseniä. Korkeimmassa oikeudessa asiat ratkaistaan lainoppineiden tuomareiden kokoonpanossa.<sup>761</sup>

Ruotsi oli laaja ja harvaan asutettu, jossa minkään alan asiantuntijoita oli vaikea löytää Paloniitty – Kangasmaa 2018, s. 127.

<sup>753</sup> Domstolsverket 2016, kohta Mark- ja miljöödomstol; Svedberg 2018, s. 140–141; ja Schultz 2019, s. 121–122.

<sup>754</sup> Domstolsverket 2016, kohta Mark- ja miljöödomstol, ja Svedberg 2018, s. 140–141. Ks. vaikeudesta erottaa sakkunnig ledamot ja sårskild ledamot Edelstam 1991, s. 149.

<sup>755</sup> Bengtsson 2018, s. 184–185. Erityisten jäsenten käyttäminen liittyy siihen, että lautamiesjärjestelmä on perinteisesti ollut Ruotsissa muutenkin Suomea laajemmin käytössä, ks. esim. Diesen 1996, s. 318–323.

<sup>756</sup> Bengtsson 2018, s. 190–192.

<sup>757</sup> Sweden 2018.

<sup>758</sup> Svedberg 2018, s. 140. Ruotsissa on asiantuntijatuomareita myös maankäyttö- ja rakennusasioissa. Ks. ruotsalaisesta järjestelmästä Darpö 2009, s. 178 alkaen, sekä suomalaisen ja ruotsalaisen järjestelmän eroista ja yhtäläisyyksistä Darpö – Kuusiniemi – Vihervuori 2009, s. 627–632.

<sup>759</sup> Mark- ja miljööverdomstolen 2018, kohta Så avgörs målet.

<sup>760</sup> Lag om mark- och miljöödomstolar (921/2010) 2 luvun 10 §:n 2 momentti.

<sup>761</sup> Bengtsson 2018, s. 184 (erityisesti alaviite 22).

Ruotsalaisessa ympäristöprosessissa toiminnanharjoittajan on pystyttävä osoittamaan, että toiminta täyttää lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Tuomioistuimen on varsinkin ensi asteena toimiessaan varmistettava, että esitetty selvitys on riittävää asian ratkaisemiseksi. Asiantuntijatuomareiden on tarvittaessa opiskeltava asiaan liittyvää substanssia voidakseen toimia roolissaan asianmukaisesti, jos kyseisen asian substanssikysymykset eivät täysin kuulu heidän erikoisosaamisensa alueelle.<sup>762</sup>

*Alankomaissa* tuomioistuinten asiantuntemuksen tarve ympäristöasioissa on niin ikään tunnustettu. Siellä hallinto-oikeudellisia asioita ratkotaan yleisten tuomioistuinten yhteydessä.<sup>763</sup> Tuomioistuimet voivat pyytää ympäristöasioissa apua erityiseltä asiantuntijaelimeltä, *STAB:lta* (*Stichting Advisering Bestuurs-rechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening*) esittämällä sille kysymyksiä. STAB toimii käytännössä tuomioistuimen nimeämänä asiantuntijana. STAB voi auttaa tuomioistuimia jopa muotoilemalla sille lainoppineiden tuomareiden esittämät kysymykset uudelleen. Lisäksi STAB voi toimittaa tuomioistuimelle raportin lisäksi asian ratkaisemisessa tarvittavaa materiaalia, kuten karttoja ja valokuvia. STAB on itsenäinen suhteessa päätöksen tehneeseen viranomaiseen.<sup>764</sup> Siellä toimii noin 40 asiantuntijaa.<sup>765</sup>

STAB:n toimintaa on pidetty erityisen tärkeänä niiden muutoksenhakijoiden kannalta, joilla ei ole varaa omaan asiantuntijaan. STAB:n on katsottu edistävän asianosaisten välisen tasa-arvon toteutumista ja toimivan tehokkaasti. Vastaus tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin tulee yleensä kolmen kuukauden kuluessa. STAB:n ja sen asiantuntijoiden riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota. Asianosaisia kuullaan STAB:n lausunnosta kontradiktorisuuden ja läpinäkyvyyden takaamiseksi, mutta heillä ei yleensä ole mahdollisuuksia vaikuttaa tuomioistuimen STAB:lle esittämiin kysymyksiin. Vaikka tuomioistuimet luottavat yleensä STAB:n lausuntoihin, ne kiinnittävät huomiota myös asianosaisten esittämään asiantuntijatietoon.<sup>766</sup> Alankomaiden järjestelmää on pidetty toimivana ja sitä on esitetty vietäväksi muihin maihin.<sup>767</sup> STAB:n nimen muuttamista ja sen toiminnan laajentamista Alankomaissa muihin kuin ympäristöllisiin asiaryhmiin on esitetty.<sup>768</sup>

<sup>762</sup> Svedberg 2018, s. 140–141.

<sup>763</sup> The Netherlands 2016. Ylimpänä asteena toimii Raad van State.

<sup>764</sup> Backes 2018, s. 143 ja 148–149, sekä the Netherlands 2016. Lisäksi Alankomaissa on erityinen komissio (*Commissie voor de milieueffectrapportage* eli *CMER*), joka antaa viranomaisille raportteja ympäristövaikutusten arvioinneista, ks. Darpö 2019, s. 94 ja 99.

<sup>765</sup> Darpö 2019, s. 99.

<sup>766</sup> Darpö 2013, s. 201, ja Backes 2018, s. 148–150. STAB on valtion rahoittama, ks. the Netherlands 2016.

<sup>767</sup> Backes 2018, s. 143 ja 150; Grashof 2018, s. 157; sekä Darpö 2019, s. 99.

<sup>768</sup> Backes 2018, s. 150.

*Tanskassa* ympäristöasioita koskevia valituksia käsitellään ministeriön yhteydessä toimivassa valtakunnallisessa lautakunnassa (*Miljø- og Fødevareklagenævnet*), joka jatkaa aiempien vastaavien lautakuntien työtä. Lautakunnan kokoonpanoon voi kuulua juristien (tuomareiden) ohella myös esimerkiksi teollisuuden tai maatalouden asiantuntijoita tai maallikoita, joista viimeksi mainitut ovat käytännössä poliitikkoja.<sup>769</sup> *Saksassa* hallintotuomioistuimet käsittelevät ympäristöasioita.<sup>770</sup> Lainoppineet tuomarit ovat käytännössä riippuvaisia ulkopuolisten asiantuntijoiden näkemyksistä. Lainoppineen tuomarin suorittama arviointi rajoittuu usein ainoastaan siihen, ovatko asiantuntijan näkemys ja hallinnon päätöksen perustelut loogisesti ymmärrettävissä. Kyse on varsin muodollisesta oikeusturvasta.<sup>771</sup> *Italiassa* tuomioistuimet ovat alkaneet viimeisten 20 vuoden aikana tarkastella hallinnollisten päätösten perusteina olevia faktoja aiempaa tarkemmin. Hallintotuomioistuimet mukautuvat kuitenkin usein viranomaisen esittämiin näkemyksiin. Tuomioistuimen tekemä arviointi ympäristöasioissa liittyy usein ainoastaan viranomaisen päätöksen perustelujen loogisuuden tarkasteluun. Asiantuntijatodistajiin turvaututaan harvoin, vaikka se on mahdollista. Italian käytäntö ei välttämättä ole linjassa EU-oikeuden ja Århusin yleissopimuksen kanssa.<sup>772</sup>

## 2.7.2 Erilaisten mallien punnintaa

Kysymys substanssiasiantuntemuksen järjestämisestä on olennainen osa ympäristöprosessia ja aineellisen oikeuden toteutumista eri maissa. Ne maat, joissa tuomioistuimen tarvitseman ympäristöasioiden substanssiasiantuntemuksen järjestämisessä on ollut puutteita, ovat joko turvautuneet muihin ratkaisuihin,

<sup>769</sup> Darpö 2012, s. 6; Denmark 2016; ja *Miljø- og Fødevareklagenævnet* 2019. Ks. vuoden 2017 uudistuksesta, jossa yhdistettiin ympäristö- ja elintarvikeasioiden lautakunnat ja perustettiin erillinen maankäyttöasioita käsittelevä lautakunta sekä siirrettiin ympäristölautakunta ympäristöministeriön yhteydestä teollisuusministeriön (Erhvervsministeriet, Ministry of Industry, Business and Financial Affairs) yhteyteen Assenbjerg – Harbo 2017, s. 292. Ks. *Tanskasta* Kjellerup 2005, s. 21 alkaen; Anker ym. 2009, s. 12–13; Anker – Nilsson 2010, s. 113 ja 119; sekä Denmark 2016. Esimerkiksi vuonna 2005 katsottiin, että nykyisen lautakunnan edeltäjät eivät tuolloin täysin täytäneet Århusin sopimuksen puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimuksia, ks. Kjellerup 2005, s. 25. Samansuuntaisesti de Sadeleer – Roller – Dross 2005, s. 182. Toisaalta Darpö on korostanut, että tribunaalit voivat hyvinkin täyttää ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden vaatimukset, ks. Darpö 2019, s. 99. Tähän keskusteluun ei ole tässä yhteydessä mahdollisuutta perehtyä tarkemmin.

<sup>770</sup> Germany 2016.

<sup>771</sup> Grashof 2018, s. 151 ja 155–156. Grashofin mukaan Saksaan on esitetty Alankomaiden mallin mukaisen asiantuntijaelimen perustamista.

<sup>772</sup> Caranta 2018, s. 158 ja 168. Italian käytännön on katsottu osin liittyvän traditioon, ks. Paloniitty – Eliantonio 2018, s. 113. Ks. englantilaisten tuomareiden asiantuntemuksen tarpeesta ympäristöasioissa Soriano 2002, s. 125–126.

kuten lautakuntaan, tai joutuneet käytännössä tyytymään valituksenalaisten päätösten muodolliseen tarkasteluun.

Yhteenvetona voidaan todeta ensinnäkin, että ruotsalainen järjestelmä muistuttaa suomalaista järjestelmää esimerkkimaista eniten.<sup>773</sup> Silti merkittäviäkin eroja löytyy, sillä ympäristöprosessi, luvittaminen ja muutoksenhaku on monilta osin järjestetty toisin. Ruotsissa kyse on selkeästi ympäristöoikeuden alan erityistuomioistuimista, joiden toimivaltaan kuuluu muitakin kuin vesiasioita ja ympäristönsuojelulain mukaisia asioita. Suomalainen järjestelmä on ruotsalaista järjestelmää selkeämpi sen vuoksi, että hallinto-oikeus toimii muutoksenhakuasteena. Toisaalta suomalaisen asiantuntijatuomarin asiaryhmävalikoima on ruotsalaista suppeampi, eikä Vaasan hallinto-oikeutta voida pitää puhtaana ympäristötuomioistuimena. Yhtenä ruotsalaisen järjestelmän varjopuolena on viranomaisen ja tuomioistuimen roolin sekoittuminen. Prosessi on Suomessa selkeästi määritelty hallintoprosessiksi toisin kuin Ruotsissa. Ruotsalaista järjestelmää on toisinaan ehdotettu kehitettäväksi joko Suomen tai Tanskan suuntaan.<sup>774</sup> Ruotsalaista ympäristötuomioistuinjärjestelmää on samalla pidetty toimivana ja arvostettuna.<sup>775</sup>

Tanskalainen järjestelmä eroaa hallintotuomioistuinten puuttumisen vuoksi organisatorisesti Suomesta ja Ruotsista.<sup>776</sup> Alankomaiden asiantuntijaelin substanssiasiantuntemuksen turvaamiseksi on omaperäinen ja ilmeisen toimiva. Saksassa ja Italiassa hallintotuomioistuinten suorittama tarkastelu vaikuttaa muodolliselta, vaikka muutoksenhaku onkin organisoitu tuomioistuihin. Muutoksenhaun järjestäminen tuomioistuinmenettelyssä ei siis välttämättä takaa oikeusturvan tehokasta toteutumista. Vaikka hallintotuomioistuimet sopivat lähtökohtaisesti ympäristöasioiden muutoksenhakuasteiksi, hallintotuomioistuinten suorittama tarkastelu voi eri maissa olla hyvin erilaista.<sup>777</sup> Oikeuksiin pääsyn kannalta olennaisempaa saattaa muutoksenhakuelimen organisatorisen aseman ja statuksen sijaan olla se, miten asiantuntemus on järjestetty.

Tuomioistuinten organisatoristen kysymysten lisäksi voidaan tarkastella substanssiasiantuntemukseen liittyviä näkökohtia. Suomen ja Ruotsin ratkaisuihin järjestää asiantuntemus ympäristöasioissa asiantuntijan jäsenyyasemalla on paljon yhteistä. Aineellisen ympäristöoikeuden toteutumisen kannalta on olennaista, voiko muutoksenhakutuomioistuin tarkastella valituksenalaista päätöstä kokonaisuutena. Suomessa ja Ruotsissa tarkastelu on laajaa ja lisäksi reformatoriset ratkaisut ovat mahdollisia.<sup>778</sup> Järjestelyä integroida asiantuntija ratkaisu-

<sup>773</sup> Ks. aiheesta esim. Kuusiniemi 2013, s. 324 ja 329–330. Ks. reformatorisuudesta Suomessa ja Ruotsissa ympäristöasioissa Darpo 2009, s. 185–186.

<sup>774</sup> Darpo 2012, s. 30.

<sup>775</sup> Bjällås 2010, s. 182–184.

<sup>776</sup> Ks. tuomioistuimen ja tribunaalin määritelmästä Darpo 2014a, s. 384–390.

<sup>777</sup> Ks. hallintotuomioistuinten lähtökohtaisesta osaamisesta Darpo 2019, s. 98.

<sup>778</sup> Darpo 2009, s. 181, 185–186 ja 192–193. Maissa, joissa valitusoikeus on laaja, tuomioistuin

kokoonpanoon voidaan kutsua suomalais-ruotsalaiseksi malliksi, jota leimaa pragmaattisuus. Kun ratkaisukokoonpanoon kuuluu asiantuntija, tuomioistuinten ei tarvitse muotoilla ja esittää erillisiä kysymyksiä asiantuntijaelimelle.<sup>779</sup>

Toisaalta Alankomaiden STAB takaa suomalaista-ruotsalaista järjestelmää paremmin kontradiktorisen periaatteen toteutumisen. STAB saattaa olla helpposti vietävissä muihin oikeusjärjestyksiin ja erilaisiin prosesseihin. Varjopuolena on se, että Alankomaiden mallissa kysymysten esittäminen asiantuntijoille jää lainoppineiden tuomareiden harkinnan ja aktiivisuuden varaan. On mahdollista, että lainoppineet tuomarit eivät aina pysty tunnistamaan tilanteita, joissa substanssiasiantuntijoiden kannanottoa tarvittaisiin. Haasteena on yhtenäisten käytäntöjen ylläpitäminen ja yhdenvertaisuus arvioitaessa tarvetta pyytää asiantuntijoiden kannanottoa.

Edellä lausutun perusteella voidaan todeta, että täydellistä mallia järjestää asiantuntemus ympäristöasioiden muutoksenhaussa ei ole. Se ei kuitenkaan johdu eri järjestelmien puutteista, vaan asiantuntemuksen järjestämisen vaikeudesta. Ympäristöasioiden substanssiasiantuntemusta ei ole helppoa integroida tuomioistuinprosessiin. Selvää on kuitenkin se, että substanssiasiantuntemusta tarvitaan. Erilaiset järjestelyt voivat olla tehokkaita ja täyttää kansainväliset, kuten Århusin yleissopimuksen sekä EU-oikeuden vaatimukset. Sen enempää Århusin yleissopimus kuin EU-oikeuskaan eivät edellytä asiantuntijatuomarijärjestelmää. Tärkeä kysymys liittyy kuitenkin siihen, miten eri järjestelmät käytännössä toimivat. Vaikka suomalais-ruotsalaista ja Alankomaiden tapaa vastata ympäristöasioiden substanssiasiantuntemuksen tarpeeseen voidaan eri syistä kritisoida, ne ovat perusteltuja ratkaisuja. Myös Tanskan lautakuntamalli vaikuttaa takaavan substanssiasiantuntemuksen ainakin silloin, kun kokoonpanoon kuuluu juristien lisäksi asiantuntijoita. Muodollista päätösten tarkastelua edustavat perinteiset Saksa ja Italia eivät yllä edellä mainittujen maiden kanssa samalle tasolle.<sup>780</sup>

---

voi ympäristöprosessissa yleensä toimia vain kassatorisesti. Jos taas valitusoikeus on tiukasti rajattua, tuomioistuimella on yleensä enemmän liikkumatilaa ratkaisutoiminnassaan. Ks. myös Darpö 2013, s. 179, jonka mukaan laaja pääsy tarkoittaa yleensä suppeampaa tutkintaa (the wider the entrance, the smaller the room). Tosin tämä ei pidä paikkaansa ainakaan Suomen osalta. Ks. myös asianajajien ja konsulttien tarpeesta Darpö 2019, s. 98–100.

<sup>779</sup> Paloniitty – Eliantonio 2018, s. 114.

<sup>780</sup> Ks. yleisellä tasolla eri maiden järjestelmien arvioinnista Paloniitty – Eliantonio 2018, s. 113–114. Suomalaisessa ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmässä on nähty niin paljon etuja, että vastaavanlaista järjestelmää on suositeltu myös muihin maihin, ks. Paloniitty – Kangasmaa 2018, s. 125 ja 139.



### 3 Synteesiä perustuslaillisista ja kansainvälisistä reunaehdoista

Osassa on tutkittu perustuslaillisia ja kansainvälisiä, erityisesti eurooppaoikeudellisia аспектеjä sekä niiden vaikutuksia ympäristöprosessiin. Tavoitteena on ollut selvittää, mitä annettavaa niillä on ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmää koskevaan keskusteluun.

Ympäristöperusoikeus, aineellinen lainsäädäntö ja prosessi ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Vastuuta, luonnon itseisarvoa ja tulevien sukupolvien oikeuksia ilmentävä ympäristöperusoikeus vaikuttaa aineellisen ja prosessuaalisen lainsäädännön sisältöön sekä soveltamiseen erityisesti tavoitteellisella tulkinnalla. Julkiseen intressiin liittyvän ympäristöperusoikeuden tulee vaikuttaa siihen, millainen muutoksenhakujärjestelmä ympäristöasioissa on ja miten substanssiasiantuntemus taataan. Aineellinen lainsäädäntö, prosessi ja muutoksenhakujärjestelmä raamittavat ympäristöperusoikeuden ilmenemistä tuomioistuinten ratkaisukäytännössä.

Ympäristöasioiden vankoista perusoikeuskytköksistä huolimatta ympäristöperusoikeus tulee yllättävän harvoin näkyviin etenkin ensimmäisen muutoksenhakuasteen ympäristönsuojelulain mukaisia asioita koskevien päätösten perusteluissa. Tähän voivat vaikuttaa ympäristöasioiden erityispiirteet, aineellisen ympäristölainsäädännön roolin korostuminen asiantuntijatuomarijärjestelmän myötä sekä näkemykset hallinto-oikeuden ja laajemminkin tuomioistuinten roolista. Perusoikeusargumentaation jääminen piiloon tuomioistuinten päätösten perusteluissa voi kuitenkin olla edellä kuvatusti ongelmallista. Tuomioistuinten päätösten perustelujen tulee olla avoimia etenkin kiperissä tilanteissa.

Kysymys aineellisen ympäristöoikeuden ja puhdasta ympäristöä koskevan oikeuden toteutumisesta liittyy oleellisesti ympäristöprosessille asetettaviin vaatimuksiin ja valituksia käsittelevien tuomioistuinten substanssiasiantunteuksen tarpeeseen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö ilmentää oikeutta puhtaaseen ympäristöön. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on puolestaan tuotu esille erityisesti ympäristöllisiä prosessuaalisia oikeuksia.

Ympäristöprosessuaalisessa kontekstissa oikeuksiin pääsyä ja oikeuden saatavuutta ilmentävä kansainvälinen access to justice -ajattelu voidaan hahmottaa kolmessa kehässä. Access to justice -näkökulmaa 2. ja 3. kehällä konkretisoivia instrumentteja ovat Århusin yleissopimus, Euroopan ihmisoikeussopimus ja EU-oikeus. Århusin yleissopimuksen access to justice -ajattelu liittyy selkeästi ympäristöoikeuteen. Århusin yleissopimus edellyttää sekä päätösten asia-

sisällön että menettelyn laillisuuden arvioimista tuomioistuimessa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä access to a court ja access to justice tulevat esille enemmän yleisellä tasolla kuin erityisesti ympäristön yhteydessä. Ihmisoikeustuomioistuin on linjannut perinteisen tuomioistuimeen pääsyn ohella, että asian kaikki aspektit tulee tutkia ja tarkastelun tulee olla riittävän laaja. Keskeistä EU-oikeudellisessa oikeuskäytännössä on puolestaan se, millaista tarkastelua kansallisilta tuomioistuimilta edellytetään, sekä tieteellisten selvitysten arviointi.

Kysymys ympäristöasioiden asiantuntemuksen järjestämisestä muutoksenhakutuomioistuimissa on globaali. Ympäristötuomioistuinten tarpeesta on käyty laajaa kansainvälistä keskustelua, jossa erityistuomioistuinten tarve on yhdistetty kysymykseen substanssiasiantuntemuksesta ja oikeuden saatavuudesta. Eri maiden ratkaisut ympäristöasioiden muutoksenhaun järjestämiseksi ja asiantuntemuksen takaamiseksi ovat moninaisia eivätkä ne kaikki ole onnistuneita. Asiantuntemuksen puuttuessa tuomioistuimen suorittama tarkastelu saattaa kohdistua vain viranomaisen päätöksen perustelujen johdonmukaisuuden arviointiin. Ilman asiantuntijajäseniä toimivilla muutoksenhakuelimillä saattaa olla vaikeuksia täyttää EU-oikeuden ja Århusin yleissopimuksen asettamat vaatimukset. Ympäristöasioiden muutoksenhakuasteen substanssiasiantuntemuksen tarpeeseen voidaan silti vastata ilman asiantuntijatuomarijärjestelmää.

Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvät näkökohdat nousevat esille kansainvälisessä tarkastelussa. Puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen liittyvät eurooppaoikeudelliset näkökohdat eivät estä substanssiasiantuntijan toimimista päätoimisena tuomarina. Päinvastoin päätoiminen asiantuntijatuomari on vähäisten sidonnaisuuksiensa vuoksi lähtökohtaisesti sivutoimista asiantuntijajäsentä parempi vaihtoehto. Monet kansainvälisestä keskustelusta nousevat näkökulmat, kuten ympäristön asema eurooppaoikeudessa, puolueettomuus- ja riippumattomuusnäkökohdat sekä access to justice puoltavat ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmää. Kansainvälisestä tarkastelusta ei kuitenkaan ilmene sellaisia näkökohtia, jotka suoranaisesti edellyttäisivät asiantuntijatuomarijärjestelmää. Mikään kansainvälisessä tarkastelussa esiin tullut näkökohta ei myöskään kiellä suomalaista asiantuntijatuomarijärjestelmää. Ongelmallisimman näkökulma liittyy oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tärkeään osatekijään, kontradiktoriseen periaatteeseen. Jos peilataan kontradiktorisuutta ympäristöprosessuaaliseen access to justice -keskusteluun, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementit voidaan hahmottaa osana suppeinta kehää. Ympäristöprosessuaaliseen oikeuden saatavuuteen liittyy kuitenkin muitakin kuin kontradiktorisuuteen liittyviä ulottuvuuksia, kuten puolueettomuus ja riippumattomuus sekä tuomioistuimen tarkastelutavan laajuus ja syvällisyys.

Ongelmakohdat ja asiantuntijan jäsenyysasemaan liittyvät riskit on tunnistettava. Silti on myös otettava huomioon, että omaan historialliseen taustaansa

pohjautuva Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntö on kehittynyt ympäristöllisten näkökohtien huomioon ottamisessa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta on löytynyt ymmärrystä erilaisille kansallisille muutoksenhakuteitä ja tuomioistuinten kokoonpanoja koskeville ratkaisuille. On vaikea nähdä, että ihmisoikeussopimuksen nojalla voitaisiin edellyttää suomalaiselta ympäristöprosessilta siviiliprosessiin rinnastuvaa asiantuntijoiden lausunto- ja kuulemismenettelyä kontradiktorisuuden toteutumiseksi. Kontradiktorinen periaate ei muodostu periaatteelliseksi esteeksi ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmälle. Toisaalta ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntö on vaikeasti ennustettavaa.

Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmä näyttäytyy suomalais-ruotsalaisena, perinteisenä ja pragmaattisena instituutiona. Samalla järjestelmä heijastelee kansainvälisen tason ympäristöoikeudellista access to justice -ajattelua. Järjestelmän kansainvälisiä ulottuvuuksia ei ole Suomessa täysimääräisesti tunnistettu.

Seuraavassa osassa kartoitetaan vielä kotimaisia aineellisoikeudellisia ja prosessuaalisia näkökohtia sekä käytännön ratkaisutoimintaa.



# IV AINEELLISOIKEUDELLINEN JA YMPÄRISTÖPROSESSUAALINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ SEKÄ KÄYTÄNNÖN RATKAISUTOIMINTA



# 1 Ympäristöoikeudellisen substanssilainsäädännön erityislaatu

## 1.1 YLEISTÄ

Joustavat normit heijastavat nyky-yhteiskunnan haasteita.<sup>781</sup> Joustavat normit voivat olla tietoinen valinta: ongelmat on haluttu siirtää lainsoveltajan ratkaistaviksi.<sup>782</sup> Joustava lainsäädäntö vastaa sääntelytarpeisiin jättämällä lainsoveltajalle ainakin näennäistä harkintavaltaa. Joustavat normit saattavat silti olla joustamattomia.<sup>783</sup> Kyse voi olla kodifioivista normeista, joiden avulla säilytetään jo voimassa olevat käytännöt.<sup>784</sup>

Joustavien normien myötä lakien säätämisen ja lainkäytön välinen raja voi alkaa hämärtyä.<sup>785</sup> Tuomarivaltion pelko ei ole täysin aiheeton.<sup>786</sup> Joustaviin normeihin liittyvän harkinnan tulee olla oikeudellista ja tulkinnan liittyä oikeuden sisäisiin argumentteihin.<sup>787</sup> Joustavat normit voivat myös johtaa ratkaisujen ennakoitavuuden vähenemiseen.<sup>788</sup> Samalla voidaan ennakoida ainakin ratkaisun perusteena olevat argumentit.<sup>789</sup>

*Merikosken* perinteisen määritelmän mukaan joustava normi ”– ei ole tarkoitettu rakentumaan määräisisältöisten käsitteiden ja selvien lähtökohtien pohjalte sillä tavoin kuin kiinteäsisältöiset oikeusnormit”.<sup>790</sup> Se, onko jokin yksittäinen normi avoin vai joustava, ei ratkea pelkästään kielellisen analyysin

<sup>781</sup> Wilhelmsson 2004, s. 215. Ks. myös Tarasti 2002, s. 580, ja Pölönen 2007, s. 8.

<sup>782</sup> Ojanen 1992, s. 43.

<sup>783</sup> Määttä 2005, s. 268 ja 271. Ks. myös Lindblom 1997, s. 617.

<sup>784</sup> Määttä 2005, s. 268. Ks. myös Syrjänen 2000, s. 408.

<sup>785</sup> Tuori 2000a, s. 134–135. Ks. joustavien ympäristönormien luonteesta hyvinvointivaltiolle sääntelynä Määttä 1999, s. 114–119, sekä joustavista normeista osana myöhempiä modernia oikeutta Wilhelmsson 2004, s. 217.

<sup>786</sup> Ks. aiheesta esim. Helin 1988, s. 426; Eriksson 1992, s. 12; Ojanen 1992, s. 41; Lindblom 1997, s. 627; Tuori 2000a, s. 252; Tuori 2003, s. 917 ja 921; Lindblom 2004, s. 229, 237–238 ja 258; sekä Tuori 2007, s. 274–275. Ks. Aer 2000, s. 174, jonka mukaan tuomarivaltiokeskustelussa on poliittisia painotuksia ja eduskunnan vallan korostamisen tavoitteita. Ks. oikeudellisen ratkaisutoiminnan liikkumavarasta sekä oikeuden ja politiikan välisestä suhteesta Tala 2002, s. 109–112. Ks. tuomarivaltio-keskustelun hiipumisesta Koulu – Koulu – Koulu 2019, s. 23–24.

<sup>787</sup> Aarnio 2002, s. 533, ja Määttä 2005, s. 275.

<sup>788</sup> Wilhelmsson 2004, s. 217 alkaen; Pölönen 2007, s. 9; ja Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 623–624.

<sup>789</sup> Wilhelmsson 2004, s. 218–220.

<sup>790</sup> Merikoski 1968, s. 4. Hän piti joustavaa normia vaarallisena, ks. mts. 306. Ks. myös joustavan normin ilmenemisestä käsitteissä Tarasti 2002, s. 580 sekä joustavan ja kiinteän normin eroista Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 619–620.

perusteella, vaan kokonaisvaltaisella tulkinnalla.<sup>791</sup> Myöskään joustavien normien sisältöä ei voida tulkita pelkästään sanamuodon avulla.<sup>792</sup>

Tuomarilla on luonnollisesti ratkaisupakko myös tilanteissa, joissa sovellettava normi on joustava.<sup>793</sup> Lisäksi tuomioistuimen on tunnettava laki silloinkin, kun se soveltaa joustavia normeja. Joustavat normit täsmentyvät juuri oikeuskäytännössä.<sup>794</sup> Tämä asettaa haasteita tuomioistuinten ratkaisutoiminnalle tilanteissa, joissa joustava lainsäädäntö liittyy muihin tieteenaloihin kuin juridiikkaan, kuten ympäristöoikeudessa. Ympäristönsuojeluasioiden oikeuskäytäntö pohjautuu tekniikkaan ja luonnontieteisiin.

## 1.2 JOUSTAVAT NORMIT YMPÄRISTÖOIKEUDESSA

Ympäristöoikeudellinen lainsäädäntö on perusluonteeltaan joustavaa.<sup>795</sup> Ympäristönsuojelulaki on ympäristön pilaantumista koskeva yleislaki. Ympäristönsuojelulain mukaiset asiat jakautuvat pääasiassa ympäristölupa-asioihin sekä hallintopakko- ja valvonta-asioihin.<sup>796</sup> Edelliset suuntautuvat tulevaisuuteen ja jälkimmäisissä voidaan arvioida tulevaisuuden ohella menneisyyden tapahtumia.<sup>797</sup>

Ympäristölupa on päästölupa, johon kuuluu muitakin aspekteja, kuten toiminnan sijoittuminen.<sup>798</sup> *Hepolan* mukaan ympäristölupaharkinnassa kyse on usein ”empiiris-hypoteettisista arvioinneista”.<sup>799</sup> Ympäristönsuojelulain mukaisia asioita ratkaistaessa joustavien normien tulkinta ja säännösten konkretisoituminen edellyttävät eri tieteenalojen osaamista.<sup>800</sup> Samalla ratkaisut kuvastavat arvoja.<sup>801</sup>

<sup>791</sup> Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 621–622. Ks. joustavien normien määrittelyn vaikeudesta Tähti 1991, s. 114–117 ja 157–159. Ks. joustavan normin tulkinnan oikeudellisesta sidonnaisuudesta Hollo 2004a, s. 85–86.

<sup>792</sup> Kuusiniemi 2013, s. 320, ja Määttä – Soininen 2016, s. 1036.

<sup>793</sup> Ks. ratkaisupakosta joustavien normien taustatekijänä Tähti 1991, s. 119–122. Ks. hallintotuomioistuimen ratkaisupakosta yleensä Mäenpää 2018, s. 1079, ja Mäenpää 2019, s. 501.

<sup>794</sup> Tarasti 2002, s. 580, ja Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1116.

<sup>795</sup> Ojanen 1992, s. 41; Eriksson 1992, s. 8; Määttä 2005, s. 265–266; Pölönen 2007, s. 9; ja Soininen – Platjouw 2019, s. 22. Ks. myös Syrjänen 2000, s. 407; Tarasti 2002, s. 579; ja Wilhemsson 2004, s. 217, jonka mukaan vahingonkorvausoikeudessa korostuu niin normien joustavuuden kuin kiinteydenkin tarve.

<sup>796</sup> Hallintopakko, jonka historia liittyy ulosoton sääntelyyn, voidaan jakaa välilliseen ja välittömään, ks. Vihervuori 2010, s. 303–304. Tässä yhteydessä keskitytään tilanteisiin, jossa valituksenalainen päätös muodostuu päävelvoitteesta ja mahdollisesta uhkasakkolain mukaisesta tehosteesta.

<sup>797</sup> Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 615 (erityisesti alaviite 5). Ks. tulevaisuuteen suuntautuvasta arvioinnista Kuusiniemi 1992, s. 131 (erityisesti alaviite 30), ja Soininen 2018, s. 261–262. Ks. ympäristöasioiden tulevaisuuteen suuntautuvista vaikutuksista Mäenpää 2019, s. 12–13.

<sup>798</sup> Seppälä 2003, s. 726–727.

<sup>799</sup> Hepola 2005, s. 521.

<sup>800</sup> Kuusiniemi 1992, s. 131, ja Kuusiniemi 2013, s. 320. Ks. edelleen ympäristöasioiden ratkaisutoiminnassa tarvittavasta hienojakoisesta analyysistä Hollo 2004a, s. 87. Ks. myös Twining 2009, s. 93.

<sup>801</sup> Kumpulainen 2004a, s. 88–89. Ks. ympäristöoikeuden taustalla olevista arvoista Kuusiniemi

Ympäristöasioihin liittyvien epävarmuustekijöiden merkitys korostuu, kun toiminnan vaikutukset ovat pitkäaikaisia. Juristit, joiden käsittelemät asiat liittyvät tyypillisesti ihmisten välisiin lyhyen aikavälin riitatilanteisiin, ovat ympäristöasioita käsitellessään uudessa tilanteessa.<sup>802</sup> Tuomioistuimessa sovelletaan ympäristönsuojelulain mukaisia valitusasioita ratkaistaessa joustavaa, muihin tieteenaloihin pohjautuvaa lainsäädäntöä ja tehdään tulevaisuuteen suuntautuvia arvioita.<sup>803</sup> Ympäristölliset epävarmuustekijät kohtaavat oikeuteen liittyvän varmuuselementin.<sup>804</sup>

Ympäristöoikeudessa sääntelyn joustavuus korostuu oikeudenalan erityispiirteiden, kuten sääntelyn tavoitteellisuuden ja kielellisen avoimuuden, sekä ympäristöä koskevan tiedon nopean lisääntymisen vuoksi.<sup>805</sup> Ympäristö itsessäänkin on jatkuvassa muutostilassa.<sup>806</sup> Kun lainsäädäntö on joustavaa, lainsäätäjät voi reagoida erilaisiin muutoksiin lakeja alemman tason normeja muuttamalla.<sup>807</sup> Tällöin tekninen kehitys ja luonnontieteellisen tiedon lisääntyminen voidaan ottaa huomioon käytännön lainsoveltamistilanteissa ilman normien muutoksia.<sup>808</sup> Lisäksi joustavan ja yleisluonteisen lainsäädännön perusteella voidaan arvioida erilaisia ja erikokoisia hankkeita.

Joustavien normien keskeinen asema ympäristöasioissa käy havainnollisesti ilmi ympäristönsuojelulaissa säädetyistä luvan myöntämisen edellytyksistä, joita tarkastellaan esimerkinomaisesti lähemmin.<sup>809</sup> Luvan myöntämisen edellytyksiä koskeva ympäristönsuojelulain 48 §:n 2 momentti kuuluu:

”Ympäristölupa on myönnettävä, jos toiminta täyttää tämän lain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen säännösten vaatimukset.”

Normi määrittää oikeusharkinnan rajat. Lupa on edellytysten täyttyessä myönnettävä. Ympäristönsuojelulaki ei tunne tarkoituksenmukaisuusharkintaa tai vesilain mukaista intressivertailua.<sup>810</sup>

1992, s. 131, ja Paloniitty 2015, s. 74. Arvoristiriidat tulevat näkyviin tyypillisesti julkisoikeudessa, ks. Husa 1995, s. 21.

<sup>802</sup> Alder – Wilkinson 1999, s. 1.

<sup>803</sup> Ks. Eriksson 1992, s. 4, ja Ojanen 1992, s. 42, siitä, miten ympäristölainsäädäntöä voidaan luonnehtia policy-tyyppiseksi. Toisaalta ympäristöoikeuden luonnetta voidaan pitää konfliktioikeudellisena, ks. Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 613 ja 625–626. Tähän aihepiiriin ei ole tässä yhteydessä mahdollista tarkemmin syventyä.

<sup>804</sup> Soininen 2018, s. 252–253 ja 268.

<sup>805</sup> Ojanen 1992, s. 42, ja Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 623.

<sup>806</sup> Darpö 2019, s. 101. Ks. myös Pölönen 2019, s. 19 tulevaisuuteen suuntautuvien arvioiden tieteellisestä epävarmuudesta Natura-arviointien yhteydessä.

<sup>807</sup> Ojanen 1992, s. 42.

<sup>808</sup> Määttä 2004, s. 1098, ja Soininen – Platjouw 2019, s. 25. Ks. myös Heuman 2005–06, s. 773 ja 778 siitä, miten avoimet normit jättävät tilaa aputieteille. Gränsin mukaan ympäristölainsäädäntöä ei voida soveltaa ilman muiden tieteiden tuntemusta, ks. Gräns 2006–07, s. 786.

<sup>809</sup> Myös hallintopakkoa ja valvontaa koskevat ympäristönsuojelulain normit ovat joustavia, mutta niitä ei käsitellä tässä kohtaa tarkemmin.

<sup>810</sup> Seppälä 2003, s. 729–732; Hepola 2005, s. 511; ja Kokko 2019, s. 384–390. Ks. myös Hollo

Ympäristönsuojelulain 49 §:ssä kytketään ympäristöluvan myöntämisen edellytykset lupamääräyksiin ja sijoituspaikkaan. Lainkohdan mukaan

”[y]mpäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa:

- 1) terveyshaittaa;
- 2) merkittävää muuta 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua seurausta tai sen vaaraa;
- 3) 16–18 §:ssä kiellettyä seurausta;
- 4) erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella;
- 5) eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta;
- 6) olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella.”

Ympäristölupaharkinnassa joudutaan punnitsemaan eri edellytyksiä, kuten esimerkiksi terveyshaitan ja kohtuuttoman rasituksen aiheutumista.<sup>811</sup> Kyse on harkituksen, luvan myöntämisen edellytysten ja lupamääräysten muodostaman kokonaisuuden arvioinnista.<sup>812</sup> Lupamääräykset ja toiminnanharjoittajan ympäristölupahakemus määrittelevät toiminnan harjoittamisen edellytyksiä.<sup>813</sup> Lupamääräysten avulla voidaan varmistua siitä, että luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät.<sup>814</sup> Ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiin liittyy useita muita ulottuvuuksia, kuten sijoituspaikan valinta (ympäristönsuojelulain 11 §) ja oikeusvaikutteisen kaavan merkitys (12 § (1166/2018)).

2004a, s. 87, ja Hollo 2012, s. 4. Hollon mukaan harkintavaltaa koskeva keskustelu on osin jäänyt puutteelliseksi ympäristöasioiden oikeusharkintaisen luonteen korostamisen vuoksi. Erityisesti laajojen ympäristöoikeudellisten päätösten mahdollinen vaikea ennakoitavuus johtuu hankkeiden ja alueiden eroavaisuuksista, ks. Hollo 2013, s. 4. Ks. oikeusharkinnasta yleensä Aer 2010, s. 26. Ks. Darpo 2014a, s. 741, jonka mukaan ympäristöasioissa tehtävä harkinta on pohjimmiltaan ”förvaltningsprocessuell”.

<sup>811</sup> Esimerkiksi Jonkan syytekyynnyksen punnintamalli ei sellaisenaan sovellu ympäristölupaharkintaan eikä sellaista liene esitettykään. Ks. punnintamallista Jonkka 1991, s. 248 alkaen. Ks. myös Hepola 2005, s. 522, siitä, miten punnintametodia ei tarvita ympäristölupa-asioissa.

<sup>812</sup> Seppälä 2003, s. 729, ja Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 630. Ks. lupaehdoista vanhan terveydenhoidollisen sijoituslupan myöntämisessä sekä ehtojen ja luvan myöntämisen edellytysten välisestä suhteesta Tarukannel 1990, s. 221. Ks. kokonaisvaltaisesta, vaihteellisesta ja ketjuuntuvasta arvioinnista Hepola 2005, s. 519 ja 526. Toimintaa voidaan muokata määräyksiin niin, että luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät. Samansuuntaisesti Kuusiniemi 2013, s. 326.

<sup>813</sup> Salila 2015, s. 167.

<sup>814</sup> Hepola 2005, s. 519–520. Ks. myös Vihervuori 1981, s. 75.

Kysymys lupamääräyksistä on olennainen ympäristöasioiden asiantuntija-tuomarin tehtävien kannalta. Siihen liittyy useita näkökulmia. Ensisijaisesti lupamääräykset asettaa luonnollisesti lupaviranomainen, mutta hallinto-oikeus ja jopa korkein hallinto-oikeus voivat vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan muuttaa niitä. Lupamääräysten muuttaminen liittyy asiantuntemuksen tarpeeseen. Yksityiskohtaisten lupamääräysten riittävyyden ja niiden muutostarpeen arviointi sekä määräysten mahdollinen uudelleen muotoilu edellyttävät luonnontieteellistä tai teknistä substanssiosaamista.<sup>815</sup>

Ympäristölupaharkinnassa ei ole kyse *in dubio pro natura* -olettamasta, vaan monitahoisesta konstruktiosta.<sup>816</sup> Ei voida lähteä siitä, että vaikeassa tulkintatilanteessa ympäristölupahakemus tulisi aina hylätä.<sup>817</sup> Hankalasti arvioitavissa olevia hankkeita ei voida automaattisesti torjua esimerkiksi varovaisuusperiaatteen nojalla.<sup>818</sup> Ympäristölupaharkintaan voi vaikuttaa myös se, onko kyseessä olemassa olevan toiminnan laajentaminen.<sup>819</sup>

Apuna ympäristöoikeuden joustavien normien täsmentämisessä voidaan käyttää soft law -instrumentteja.<sup>820</sup> Oikeuskäytännön rooli on merkittävä.<sup>821</sup> Uutta ympäristönsuojelulakia koskevien esitöiden mukaan aiemman ympäristönsuojelulain joustavat säännökset ovat vakiintuneet oikeuskäytännössä.<sup>822</sup> Käytännössä siis koulutuksen ja kokemuksen kautta saadun osaamisen merkitys korostuu entisestään ympäristöasioita ratkaistaessa.<sup>823</sup> Joustavat normit täs-

<sup>815</sup> Samoin parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimuksen (BAT) tulkitseminen edellyttää substanssiasiantuntemusta, ks. Kuusiniemi 2013, s. 319–320. Ympäristönsuojelulain BAT-päätelmiä koskevat lainkohdat ovat osa teollisuuspäästödirektiivin toimeenpanoa. Tavoitteena on yhtenäisen tulkinnan takaaminen EU:n eri jäsenmaissa, ks. HE 43/2017 vp, s. 23.

<sup>816</sup> Ks. *in dubio* -ajattelusta ympäristöoikeudessa Lindblom 2002, s. 428 ja 729. Toisaalta hän myöntää, ettei rikosprosessin kaltaisia sääntöjä ole ympäristöprosessissa, ks. mts. 752. Ks. periaatteesta ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä Pölönen 2007, s. 11, sekä Natura-arvioinnissa Pölönen 2019, s. 20. *In dubio pro natura* -ajattelun tarpeellisuuteen esimerkiksi *de lege ferenda* ei ole tässä yhteydessä mahdollisuutta tarkemmin syventyä. Se voi liittyä myös varovaisuusperiaatteeseen.

<sup>817</sup> Ks. erilaisista intresseistä esim. Bell – McGillivray 2000, s. 27.

<sup>818</sup> Kuusiniemi 2013, s. 327.

<sup>819</sup> Seppälä 2003, s. 729. Ks. aikaprioriteetista esim. HE 84/1999 vp, s. 122. Ks. yleisesti uuden hakemuksen tekemisestä Suviranta 2004, s. 1424–1425.

<sup>820</sup> Määttä 2005, s. 266, 275 ja 295, sekä Määttä – Soininen 2016, s. 1049–1050. Jo Merikoski totesi, että joustavaa normia on pyrittävä täsmentämään, ks. Merikoski 1968, s. 306. Ks. myös Ojanen 1992, s. 39, ja Määttä 2008, s. 400. Ympäristöhallinto on julkaissut ympäristölupiin liittyviä julkaisuja ja oppaita, kuten turvetuotannon ympäristönsuojeluohje (OH 2/2015) ja kalan-kasvatuksen ympäristönsuojeluohje (OH 1/2013). Ks. soft law'ta Darpo 2019, s. 84, ja Kokko 2019, s. 521, sekä erityisesti EU-tasolla Hadjiyianni 2019, s. 173–178. Esimerkkinä oikeuskäytännöstä voidaan mainita korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2015:168, jossa tuodaan esille soft law osana asiassa esitettyä selvitystä.

<sup>821</sup> Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 619.

<sup>822</sup> HE 214/2013 vp, s. 1 ja 7. Ympäristönsuojelulain soveltamisala sekä keskeiset periaatteet ja velvollisuudet säilyivät uudistuksessa suurelta osin ennallaan.

<sup>823</sup> Samansuuntaisesti jo ennen uutta ympäristönsuojelulakia Hepola 2005, s. 512.

mentyvät myös oikeudellisin keinoin, kuten perusoikeuksien, oikeusperiaatteiden ja oikeuskäytännön avulla.<sup>824</sup> Ympäristöoikeuden tulkinnassa korostuvat erityisesti systemaattinen ja teleologinen tulkintametsodi.<sup>825</sup> Tekniikan ja luonnontieteiden rooli on vain välineellinen, sillä niiden avulla ei voida määrittellä yhteisiä arvoja.<sup>826</sup>

*Tuorin* ajattelua seuraten kyse on oikeuden pintatasoa syvempien kerroksien vaikutuksesta. Rutiiniasioissa tuomarille riittää pintatason tieto. Tällöin sovellettava lainsäädäntö on yleensä selkeää eikä tulkitsemiselle ole juurikaan tarvetta. Kiperiä asioita ratkottaessa pelkkä pintatason tieto ei kuitenkaan riitä. Tällöin voidaan joutua tukeutumaan esimerkiksi yleisiin oppeihin tai perusoikeuksiin joustavasti ja tilannesidonnaisesti mutta ennustettavasti.<sup>827</sup>

### 1.3 ERI TIETEENALOJEN KOHTAAMINEN YMPÄRISTÖOIKEUDESSA

Jo vuoden 1972 *Tukholman julistuksessa* tunnustettiin tieteiden ja tekniikan merkitys.<sup>828</sup> Ympäristöoikeuden substanssilainsäädäntö ja erityisesti lakia alemman tasoiset normit perustuvat oleellisilta osin muiden tieteenalojen kuin juridiiikan tutkimustuloksiin.<sup>829</sup> Haastavat ympäristöongelmat ja tulevaisuuteen suuntautuva ratkaisutoiminta edellyttävät monitieteistä asiantuntemusta.<sup>830</sup> Ympäristöoikeudellisen substanssilainsäädännön tulkitseminen saattaa vaatia esimerkiksi limnologian, kemian, biologian tai insinööritieteiden osaamista.<sup>831</sup> Samalla on tiedostettava ympäristöön vaikuttavien eri tekijöiden arvaamattomat yhteisvaikutukset. Syy- ja seuraussuhteet eivät ole yksiselitteisiä.<sup>832</sup>

<sup>824</sup> Määttä 2005, s. 288–289. Ks. myös Pölönen 2007, s. 10. Ks. lain tarkoituksesta Hollo 2004a, s. 88, ja perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta Kuusiniemi 2012, s. 66.

<sup>825</sup> Määttä 2005, s. 263, ja Määttä – Soininen 2016, s. 1038–1047. Ks. tavoitteellisesta tulkinnasta myös Hepola 2005, s. 522, ja Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 624. Ks. joustavien normien eri tulkintakeinoista Kokko 2019, s. 501–518.

<sup>826</sup> Alder –Wilkinson 1999, s. 18.

<sup>827</sup> Ks. Tuori 2000a, s. 163 alkaen, 214 ja 263. Ks. myös Karhu 2003, s. 803, ja Karhu 2004, s. 79. Hänen mukaansa kyse on ”presumptiivisesta kontekstualismista”. Ks. oikeuden syvärakenteesta kiperissä tilanteissa Aer 2000, s. 202. Ks. lisäksi Koivisto 2015, s. 971, hallinto-oikeuden syvärakenteesta.

<sup>828</sup> Ks. esim. julistuksen periaate 18.

<sup>829</sup> Kuusiniemi 1992, s. 131. Ympäristöä koskevan päätöksenteon taustalla on useita elementtejä, kuten esimerkiksi luonnontieteellistä tietoa, arvopunnintaa ja taloutta koskevaa tietoa, ks. Määttä 2000, s. 347–348.

<sup>830</sup> Kumpula 2004a, s. 89. Ks. myös Kontinen 1997, s. 56; Lindblom 2002, s. 342; ja Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 617. Ks. tulevaisuussuuntautuneisuudesta vesiasioissa Vihervuori 1981, s. 85. Darpö on pitänyt ympäristöasioissa tehtävää arviointia holistisena, ks. Darpö 2009, s. 193.

<sup>831</sup> Ks. ympäristöoikeuden monitieteisyydestä esim. Kumpula – Määttä 2002 s. 207–212, ja Kokko 2019, s. 6–8.

<sup>832</sup> Nilsson 2011, s. 91–92.

Ympäristöoikeudellinen lainsäädäntö sisältää luonnontieteellisiä ja teknisiä ilmaisuja.<sup>833</sup> Joustava, avoin ja muihin tieteenaloihin nojautuva ympäristöoikeudellinen lainsäädäntö ei täsmenny ilman substanssiasiantuntemusta. Luonnontieteellinen osaaminen voi liittyä esimerkiksi ilmanlaatuvaatimusten asettamiseen ja tekninen osaaminen teollisuuden prosessitekniisiin vaatimuksiin.<sup>834</sup> Ympäristöoikeudellisessa lainsäädännössä ja ratkaisutoiminnassa eksaktit ja kovat tieteet kohtaavat tulkintatieteisiin lukeutuvan juridiikan.<sup>835</sup>

Ympäristöasioissa ilmenee usein oikeudellisia tulkintaongelmia.<sup>836</sup> Silti ympäristöluvan myöntämisen tai hallintopakon asettamisen edellytykset eivät avaudu pelkästään oikeudellisen tulkinnan keinoin. Tilanne on ratkaisupakoon sidotun lainoppineen tuomarin näkökulmasta vaikea.<sup>837</sup> Tuomarin tulee tuntea voimassa oleva oikeus myös EU-oikeuteen liittyvissä monitulkintaisissa ympäristöasioissa.<sup>838</sup> Kokoneeltakin ympäristöjuristilta puuttuu kuitenkin väistämättä luonnontieteellistä ja teknistä koulutukseen perustuvaa osaamista, josta oikeus saa sisältönsä.<sup>839</sup>

Eri tieteenalojen kohtaaminen ympäristöoikeudellisessa lainsäädännössä ja käytännön ratkaisutoiminnassa ei ole ongelmaton useistakaan syistä. Osa niistä liittyy tieteenalojen lähtökohtiin.<sup>840</sup> Luonnontieteellistä tietoa koskevat valinnat voivat olla pluralistisia ja arvosidonnaisia.<sup>841</sup> Tiede voi sisältää ennako-oletuksia, joita on vaikea tehdä näkyviksi ja kontrolloida.<sup>842</sup> Tieteellinen tieto voi olla ristiriitaista ja sisältää epävarmuustekijöitä, joita tieteenalan erityispiirteitä ja metodeja tuntemattoman on vaikea tunnistaa.<sup>843</sup> Lisäksi tulkinta-

<sup>833</sup> Määttä 2004, s. 1097, ja Soininen – Platjouw 2019, s. 23. Ahonen on jaotellut yhdyskuntien jätevesien typenpoistoa koskevat argumentit luonnontieteellisiin, teknis-taloudellisiin ja oikeudellisiin, ks. Ahonen 2016, s. 44–50. Muilla tieteenaloilla saattaa olla keskeinen rooli myös patenttiasioissa, joissa voidaan tarvita juridista, teknistä ja kemian osaamista, ks. Norrgård 2017, s. 152–154. Ks. myös Paloniitty 2017, s. 4, jonka mukaan ympäristöasioissa vaarana on joko juristin tai asiantuntijoiden roolin liiallinen korostuminen.

<sup>834</sup> Hollo 1996, s. 213.

<sup>835</sup> Ks. arvoista ja kulttuurista oikeuden taustalla esim. Bell – McGillivray 2000, s. 4–5 ja 28, sekä oikeustieteen ja luonnontieteiden välisestä erosta Helin 2015, s. 799.

<sup>836</sup> Määttä 2008, s. 407.

<sup>837</sup> Ks. tuomioistuinten jäsenten maallikkoudesta esim. esteettisissä kysymyksissä sekä tuomioistuinten ja asiantuntijoina pidettävien viranomaisten välisestä suhteesta Ekroos 1995, s. 395–397.

<sup>838</sup> Ks. periaatteesta Mäenpää 2019, s. 310 ja 459.

<sup>839</sup> Määttä 2000, s. 352–353, ja Määttä 2005, s. 274.

<sup>840</sup> Adler ym. 2019, s. 7. Ks. luonnontieteilijän tai yhteiskuntatieteilijän tehtävistä verrattuna yleisen tuomioistuimen tehtäviin Pölönen – Tapanila 2015, s. 81. Toisaalta esimerkiksi ekologia eroaa muista tieteistä, ks. Paloniitty 2017, s. 183–184. Ks. ekologiasta (ekologiska samband) Westerlund 2003, s. 20–23. Ks. ekologiasta ja juridiikasta Darpö 2019, s. 85.

<sup>841</sup> Määttä 2000, s. 348. Ks. sääntöjen, intressien ja arvojen kontekstisidonnaisuudesta Petman 2002, s. 88. Ks. myös Kumpula – Määttä 2002, s. 214 ja 222, sekä Adler ym. 2019, s. 15 alkaen.

<sup>842</sup> Alder – Wilkinson 1999, s. 20.

<sup>843</sup> Ks. ympäristöä koskevan tiedon ristiriitaisuudesta ja epävarmuudesta Ojanen 1992, s. 34.

tieteisiin lukeutuvan, kielelliseen ilmaisuun erikoistuneen juridiikan käsitykset todennäköisyyksistä tai syy- ja seuraussuhteista voivat poiketa eksaktien tieteen näkemyksistä.<sup>844</sup>

## 1.4 TEKNIikka JA LUONNONTIETEET OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ: ESIMERKKEJÄ

Kunkin yksittäisen tapauksen erityispiirteistä riippuu, minkä tieteenalan tai tieteenalojen osaamista asian ratkaisemiseksi vaaditaan.<sup>845</sup> Seuraavassa tarkastellaan esimerkinomaisesti muutamia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja. Ratkaisut havainnollistavat monipuolisesti ja käytännönläheisesti muiden tieteenalojen roolia ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa.

Korkeimman hallinto-oikeuden *turvetuotannon ympäristölupaa* koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2014:176 tulee esille asiantuntijatiedon keskeisyys *vesienhoitosuunnitelman* merkitystä arvioitaessa. Ratkaisussa uuden ja pääosin ojitamattoman turvetuotantoalueen käyttöönoton katsottiin hidastavan vesienhoitosuunnitelman mukaista hyvän tilan saavuttamista. Ratkaisun mukaan "[t]uotannosta aiheutuva kuormitus voisi aiheuttaa sellaisia veden laadun muutoksia, jotka edelleen *heikentävät purotaimenen menestymismahdollisuuksia* – – ja tätä kautta voivat *vaikuttaa heikentävästi myös* – – *meritaimenkantaan ja samalla vaikeuttaa vesimuodostuman ekologista tilaa* kuvaavan luokan paranevista" (kursiivi lisätty). Ratkaisussa kiinnitettiin huomiota myös siihen, miten purotaimen ja meritaimen voivat risteytyä ja miten taimenkantojen heikentymisellä saattoi olla merkitystä jokihelmisimpukan kannalta. Turvetuotannosta aiheutuisi merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa sekä mahdollisesti erityisen luonnonolosuhteen huonontumista. Ratkaisu kuvastaa sitä, miten parhaan käyttökelpoisen tekniikan arviointi voi kietoutua yhteen lupaharkinnan kanssa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan edes parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttäminen ei riitä ympäristöluvan myöntämisen edellytysten täyttymiseen.

*Luonnontieteelliseen selvitykseen* viitataan esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden *kalasääsken pesäpuuta* koskeneessa turvetuotannon ympäristölupa-asian vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:3 (äänestys 5–2), jonka perustelujen mukaan "[k]un otetaan huomioon ympäristölupahakemuksessa pesäpuun suojaksi esitetty suoja-alue, hakemuksessa tarkoitettusta toiminnasta ei *ennalta arvioiden* voi aiheutua luonnonsuojelulain 39 §:n 2 momentin vastaista seurausta. Kun kuitenkin luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin 3 kohtaa ja 2 momenttia edellä

<sup>844</sup> Wahlberg 2010, s. 15.

<sup>845</sup> Ks. monipuolisesta tieteellisestä arvioinnista Ruotsissa Natura 2000 -asioissa Darpö 2014b, s. 736.

esitetyllä tavalla *tulkitaan yhdessä niiden tarkoituksen saavuttamiseksi*, on vielä arvioitava, aiheutuisiko aluehallintoviraston myöntämän ympäristöluvan sallimasta toiminnasta mainituissa säännöksissä kielletty seuraus. Arvioitaessa sitä, aiheuttaako jokin toiminta tuollaisen seurauksen, on otettava huomioon se *luonnontieteellinen selvitys*, joka kulloinkin kysymyksessä olevan rauhoitetun lajin elinolosuhteista ja elämänkierrosta on saatavissa” (kursiivi lisätty). Perustelut jatkuvat muun muassa viittaamalla kalasääsken paikkauskollisuuteen. Ratkaisussa nousee luonnontieteiden ohella esille oikeudellinen näkökulma ympäristöperusoikeuden kautta. Tapaus liittyy lisäksi lintudirektiiviin.<sup>846</sup>

Parasta käyttökelpoista tekniikkaa arvioitiin myös korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:168. Asiassa oli arvioitavana ympäristöluvan myöntämisen edellytykset, jos *sikalan toimintaan liittyvät lietesäiliöt* katettaisiin kiinteän katteen sijasta kelluvalla katteella. Korkein hallinto-oikeus viittasi perusteluissaan muun muassa hajuhaittojen vähentämistä koskevaan VTT:n tutkimukseen ja totesi, että ”– kattamisen vaikutuksesta lietesäiliöiden hajupäästöihin Suomen oloissa ei ole *yleisesti pätevää selvitystä* –” (kursiivi lisätty). Korkeimman hallinto-oikeuden perusteluissa viitattiin kiinteän katteen tekniseen toteutukseen ja kustannuksiin. Lopputuloksena todettiin: ”Koska ei ole voitu *riittävällä varmuudella* osoittaa, että kiinteä kate olisi lietesäiliöstä aiheutuvan hajuhaitan rajoittamisen kannalta *merkittävästi tehokkaampi* kuin sitä olennaisesti edullisempi kelluva kate, kiinteätä katetta ei *tässä tapauksessa voida pitää parhaana käyttökelpoisena tekniikkana* enempää tilalla jo olevien kuin uusienkaan lietesäiliöiden osalta” (kursiivi lisätty). Ratkaisusta ilmenee teknisten ratkaisujen arviointi, kun niiden tehokkuudesta ei ole selvitystä. Korkeimman hallinto-oikeuden perustelujen muotoilu ”tässä tapauksessa” viittaa jossain määrin tapauskohtaiseen harkintaan. Vuosikirjaratkaisuna sillä on kuitenkin laajalti viranomaisen ja hallinto-oikeuden ratkaisuja ohjaavaa merkitystä.

Pesäpuu-ratkaisu liittyy erityisesti luonnontieteisiin ja sikala-ratkaisu tekniikkaan. Taimen-ratkaisussa on tarvittu molempia. Muilla tieteenaloilla kuin juridiikalla on ollut ratkaisuissa tärkeä rooli kokonaisuuden kannalta. Tapauksista ilmenee oikeudellisen osaamisen merkitys erityisesti ympäristöperusoikeuden ja EU-oikeuden yhteydessä. Edellä selostetut korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisut heijastavat moniammatillisen osaamisen tarvetta. Tuomioistuimen on sovittava yhteen joustavat, eri tieteenaloihin perustuvat normit ja asiassa esitetty selvitykset, sekä tehtävä monitahoista harkintaa.

<sup>846</sup> Ks. KHO:n tekemästä luonnontieteellisestä arvioinnista Airaksinen 2015, s. 722. Myös vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:124 arvioitiin luonnonsuojelulain ja lintudirektiivin merkitystä ympäristöluva-asiassa.

## 1.5 YHTEENVETO

Joustavien normien osalta on syytä tiedostaa, että ne saattavat olla tosiasiassa joustamattomia. Niihin liittyy ongelmia, kuten vallan kolmijaon hämartyminen ja ennakoitavuuden vähentyminen. Joustavat normit ovat tyypillisiä aineellisessa ympäristöoikeudessa. Ympäristöoikeudelliset normit perustuvat pitkälti tekniikkaan ja luonnontieteisiin.

Joustavien ympäristöoikeudellisten substanssinormien teleologinen tulkinta vaatii erilaisten tieteenalojen asiantuntemusta. Ympäristöoikeudessa sääntelyn joustavuus korostuu oikeudenalan erityispiirteiden, kuten ympäristön jatkuvan muutostilan vuoksi. *Jura novit curia* -periaatteen toteutuminen ympäristöasioissa melkeinpä edellyttää asiantuntijatuomarin jäsenyysasemaa. Samalla joustavat normit täsmentyvät myös juridiikan keinoin. Eri tieteenalojen kohtaaminen lainsäädännössä ja oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ei ole aina ongelmatonta niiden perin erilaisten lähtökohtien vuoksi.

Ympäristöoikeuden joustavia normeja tarkasteltaessa on otettava huomioon, että ympäristönsuojelulain mukaiset asiat voidaan jakaa lupa-asioihin sekä hallintopakko- ja valvonta-asioihin. Lupa-asioihin liittyvä arviointi suuntautuu pääsääntöisesti tulevaan ja hallintopakko- sekä valvonta-asioihin liittyvä arviointi menneeseen, mikä asettaa erilaisia haasteita tuomioistuimen ratkaisutoiminnalle. Lisäksi on otettava huomioon, että ympäristölupa on luonteeltaan päästölupa, jonka myöntäminen perustuu oikeusharkintaan sekä moninaisten edellytysten täyttymiseen. Luvan myöntämiseen vaikuttaa myös se, millaiset lupamääräykset toiminnalle voidaan asettaa. Määräysten sisältö vaikuttaa siihen, voidaanko ympäristölupa ylipäänsä myöntää. Lupamääräysten sisältö liittyy keskeisesti tekniikkaan ja luonnontieteisiin.

Tekniikan ja luonnontieteiden tärkeästä roolista huolimatta on tunnustettava, että niiden avulla ei voida määritellä yhteisiä arvoja. Kysymykset kestävän kehityksen ja ympäristöperusoikeuden edistämisestä ovat ensin poliittisia ja sittemmin lainsäädännön välityksellä oikeudellisia. Koviin tieteiden täsmällisyys saattaa olla osin näennäistä. Edellä selostetun vuoksi ympäristöasioiden ratkaisutoiminnassa tarvitaan myös tulkintajuridiikkaa. Tämä heijastuu asiantuntijatuomarin tehtäviin.

## 2 Asiantuntijatuomari ja ympäristöprosessin konkreettiset erityispiirteet

### 2.1 YMPÄRISTÖPROSESSIN PARADOKSIT

Asiantuntijatuomari tekee työtään ympäristöprosessuaalisessa toimintaympäristössä, joka poikkeaa osin muusta hallintoprosessista.<sup>847</sup> Samalla ympäristöprosessi on täynnä sisäisiä paradokseja. Monet ympäristöprosessin tunnuspiirteet vaikuttavat suhteellisilta. Ympäristöprosessin tunnuspiirteisiin on siten suhtauduttava varauksella. Ehdottomien totuuksien sijaan liikutaan eräänlaisessa toisaalta–toisaalta-argumentaation värittämässä maastossa.

Seuraavassa käsitellään asiantuntijatuomaria ympäristöprosessin tunnuspiirteiden valossa ottaen samalla huomioon niiden tulkinnanvaraisuus. Moniasianosaisuus, aineellinen totuus ja virallisperiaate ovat tunnuspiirteistä keskeisimpiä. Yleinen hallintoprosessi toimii tässä osassa taustana ja peilikuvana ympäristöprosessille. Monet yleiset hallintoprosessin tunnuspiirteet pätevät ympäristöprosessissa, tosin erilaisin painotuksin. Jotta ympäristöprosessin erityispiirteet hahmottuvat, niitä on tarkasteltava suhteessa yleiseen hallintoprosessiin.

Hallintoprosessi hahmottuu puolestaan erityisesti suhteessa hallintomenettelyyn ja toisiin prosessilajeihin. Lisäksi asiantuntijatuomarijärjestelmää vastaan esitetty kritiikki on pohjautunut pitkälti muiden prosessilajien näkökulmiin. Näiden syiden vuoksi käydään dialogia sekä hallintomenettelyn että oikeudenkäyntimenettelyn perusmallin siviiliprosessin kanssa siinä määrin kuin se palvelee ympäristöprosessin tarkastelua. Siviiliprosessuaalinen ajattelu edustaa yleisprosessuaalista ajattelua ja on asiantuntijatuomarijärjestelmän kannalta kiinnostavaa erityisesti eräiden taakka- ja todistelukeskusteluun liittyvien näkökohtien vuoksi.

<sup>847</sup> Tässä keskitytään ympäristöprosessiin ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden näkökulmasta asiantuntijatuomarin työn luonteen ja tehtävien ymmärtämiseksi. Ks. hallintoprosessin erityispiirteistä Ruotsissa Ribbing 2018, s. 398–402.

## 2.2 ASiantuntijatuomari ASIAINOSAISUUTEIDEN VERKOSSA

### 2.2.1 Yleistä

Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin työhön vaikuttaa keskeisesti se, millaisia prosessi- ja asianosaisasetelmiä ratkaisutoiminnassa esiintyy. Moniasianosaissuhteinen ympäristöprosessi näyttäytyy erilaisena verrattuna perinteiseen hallintoprosessiin, jossa on tyypillisesti yksi valittaja.<sup>848</sup>

Hallintoprosessissa asianosaisen käsite on yleisestä lainkäytöstä poiketen sekä materiaallinen että prosessuaalinen.<sup>849</sup> Sen enempää hallintolainkäyttölaissa kuin uudessa hallintoprosessilaissakaan ei ole varsinaisesti asianosaisen yleistä määritelmää.<sup>850</sup> Muutoksenhakuvaiheen asianosaisuuden määrittelemiseen vaikuttaa viranomaisessa käsitellyn hallintoasian asianosaisuus.<sup>851</sup> Aina ei ole yksiselitteistä, mitkä tahot ovat hallintomenettelyn tai hallintoprosessin asianosaisia tai muita osallisia.<sup>852</sup>

Ympäristöprosessia raamittaa yleisen hallintoprosessuaalisen sääntelyn lisäksi muutoksenhakuvaihetta koskeva erityissääntely. Valitusoikeutta koskevasta ympäristönsuojelulain 191 §:n 1 momentista käy ilmi muutoksenhakijatahojen moninaisuus. Sen mukaan

”[v]alitusoikeus on:

- 1) asianosaisella;
- 2) rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät;
- 3) toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät;
- 4) valtion valvontaviranomaisella sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella;
- 5) asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella;
- 6) saamelaiskäräjillä sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan;
- 7) kolttien kyläkokouksella sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitet-

<sup>848</sup> Vihervuori 2012, s. 165 ja 168–169.

<sup>849</sup> Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 940; Vihervuori 2012, s. 165; sekä HE 29/2018 vp, s. 43 ja 74–75.

<sup>850</sup> HE 29/2018 vp, s. 12, 51 ja 158, sekä Mäenpää 2019, s. 153. Tosin perustuslakivaliokunta katsoi, että säännöksiä olisi tullut täydentää asianosaisen ja osapuolen määrittelyllä, ks. PeVL 50/2018 vp, s. 4. Lakivaliokunta ei pitänyt tätä mahdollisena, ks. LaVM 18/2018 vp, s. 7–8 ja 12.

<sup>851</sup> Vihervuori 2004, s. 494–495, ja Vihervuori 2012, s. 165.

<sup>852</sup> Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 939.

tu toiminta heikentää koltta-alueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja.”

Valitusoikeuden määrittely ympäristöasioissa voi edellyttää muun ohella oikeuskäytännön, laitoksen toimintojen ja ympäristövaikutusten tuntemusta sekä maaston analysointia. Eri muutoksenhakijatahojen esittämät vaatimukset voivat olla vastakkaisia, ristikkäisiä tai samansuuntaisia.<sup>853</sup> Prosessiasetelma heijastuu myös ympäristönsuojelulain 196 §:ään (504/2019, 1420/2019), jossa säädetään ympäristölupa-asian valituksesta tehtävästä kuulutuksesta ja kuulemisista.<sup>854</sup> Hallintopakko- ja valvontapäätöksistä tehtävät kuulemiset ovat ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa lupa-asioita yksinkertaisempia. Kahdenvälisyyttä ilmentävät hallintopakko- ja valvonta-asiat ovat lähellä perusmuotoista hallintoprosessia.<sup>855</sup>

Perusmuotoisessa hallintoprosessissa toteutuu heikko kaksiasianosaissuhde.<sup>856</sup> Tällöin muutoksenhakija on asianosainen ja valituksenalaisen päätöksen tehnyttä viranomaisesta luonnehditaan asian osapuoleksi.<sup>857</sup> Vaikka viranomaisen asema hallintoprosessissa muistuttaa monilta osin asianosaisen asemaa, viranomainen ei kuitenkaan ole valittajan vastapuoli.<sup>858</sup> Heikon kaksiasianosaissuhteen käsitteeseen liittyy tiettyjä ongelmia. Se ei nimittäin riitä kuvaamaan tilannetta, jossa päätöksen tehneen viranomaisen ja valittajan lisäksi asiaan liittyy

<sup>853</sup> Mäenpää 2019, s. 158. Luvan hakija voi esimerkiksi vaatia joidenkin lupamääräysten lieventämistä. Haitankärsijät ja yhdistykset saattavat vaatia lupapäätöksen kumoamista ja hakemuksen hylkäämistä tai lupamääräysten tiukentamista samoilla tai eri perusteilla. Niin ikään valvontaviranomainen voi tulla mukaan omine vaatimuksineen ja valitusperusteineen. Ks. asianosaisten piiristä hallintoprosessissa esim. Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 939–941.

<sup>854</sup> Hallinto-oikeuden suorittamat kuulemiset ympäristönsuojelulain mukaisia lupa-asioita koskeissa valitusasioissa ovat laajoja. Vaikka ympäristölupapäätöksestä olisikin valittanut vain luvan hakija, voi kuulemisten myötä prosessiasetelmaan tulla mukaan myös useita muita tahoja. Kuulemisia on kuitenkin yksinkertaistettu tilanteessa, jossa valittajana on jokin muu taho kuin luvan hakija.

<sup>855</sup> Pärnänen 2012, s. 177–179. Myös hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksianto koskeva ympäristönsuojelulain 197 §:n 2 momentti kuvastaa lupa- ja hallintopakkoasioiden välistä eroa.

<sup>856</sup> Mäenpää 2019, s. 157. Hallintolainkäyttölain esitöissä mainitaan 33 §:n osalta ”osittain puutteellinen kaksiasianosaissuhde”, ks. HE 217/1995 vp, s. 58. Ks. myös HE 29/2018 vp, s. 13.

<sup>857</sup> Mäenpää 2019, s. 16, 153–154 ja 159. On huomattava, että viranomainen ei ole asianosainen hallintomenettelyssäkään. Perinteinen heikon kaksiasianosaissuhteen asetelma ei muuttunut uuden prosessilain myötä, ks. HE 29/2018 vp, s. 43–44 ja 50–51. Ks. hallintoprosessin tyyppillisestä asianosaissasetelmasta esim. Vihervuori 2012, s. 165, sekä viranomaisesta osapuolena, s. 167.

<sup>858</sup> Ks. viranomaisen asianosaaiseen rinnastuvasta asemasta HE 29/2018 vp, s. 44. Ks. myös Tarkka 2015, s. 517. Viranomaisen asema ilmenee jo hallintolain 6 ja 31 §:stä. Lisäksi uuden prosessilain 37 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen on otettava huomioon yleiset ja yksityiset edut, ks. HE 29/2018 vp, s. 52. Ks. viranomaisen laajasta valitusoikeudesta uudessa laissa, ks. HE 29/2018 vp, s. 52. Toisaalta esimerkiksi veroasioissa ja hallintoriidoissa esiintyvä kaksiasianosaissuhde muistuttaa siviiliprosessia. Ks. Niemi 2008, s. 330; Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 936; ja Mäenpää 2019, s. 579.

muuta tahoja.<sup>859</sup> Moniasianosaissuhteita esiintyy etenkin ympäristölupa-asioissa, joissa viranomaisessa tapahtuvan hakemusvaiheen laajat kuulemiset heijastuvat muutoksenhakuvaiheeseen.<sup>860</sup>

## 2.2.2 Kaksiasianosaaisuutta vai ei?

Asiantuntijatuomarin tehtäväkenttään kuuluu ympäristöasioiden ratkaisutoimintaan osallistuminen ja oikeussuojan antaminen yleensä moniasianosaissuhteissa tilanteissa. Ympäristöprosessissa asianosaisia ovat ainakin muutoksenhakijat.<sup>861</sup> Vastineen voi antaa esimerkiksi haitankärsijän valituksen perusteella luvan hakija, muu kuin luvan myöntänyt viranomainen tai toinen haitankärsijä. Ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden muutoksenhakuvaiheessa ainakin yksityiset vastineen antajat ovat asianosaisia.<sup>862</sup> Heidän on vakiintuneesti katsottu voivan esittää esimerkiksi suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimitamista tai oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevia vaatimuksia.<sup>863</sup> Myös hallintomenettelyssä ympäristölupa-asioiden asianosaisina on pidetty niitä, joiden oikeusasemaan hanke vaikuttaa.<sup>864</sup>

Suomessa keskusteltiin aikanaan kaksiasianosaissuhteen tuomisesta hallintoprosessiin Ruotsin tavoin.<sup>865</sup> Ajatuksesta kuitenkin luovuttiin, eikä kaksiasianosaissuhteen puolesta ole viime vuosina esitetty juurikaan puheenvuoroja.<sup>866</sup> Etenkin suomalaisen ympäristöprosessin muuttamista vahvan kaksiasianosaissuhteen suuntaan on pidetty poissuljettuna. On katsottu, että Ruotsin järjestelmä ei sovellu vertailun kohteeksi sen prosessuaalisten ja tuomioistuinjärjestelmään liittyvien erityispiirteiden vuoksi.<sup>867</sup> Lisäksi kaksiasianosaissuhteen

<sup>859</sup> Ks. viranomaisten moniasianosaaisuudesta vesiasioissa esim. Vihervuori 1981, s. 8, 208–214, 268, 319 ja 429, sekä moniasianosaissuhteista asioista yleensä Vihervuori 2012, s. 168–170.

<sup>860</sup> Ympäristönsuojelulain 42 §:ssä säädetään lupamenettelyvaiheen lausunnoista, 43 §:ssä muistutuksista ja mielipiteistä sekä 44 §:ssä (504/2019) tiedottamisesta. Moniasianosaissuhteita voi esiintyä myös riita- ja rikosprosessissa, ks. Ervo 2012, s. 16.

<sup>861</sup> Ks. erilaisia asianosaissuhteita ilmentävistä oikeudenkäyntikuluvastuista Vihervuori 2004, s. 495 (erityisesti alaviite 5).

<sup>862</sup> Ks. aiheesta HE 29/2018 vp, s. 43–44, ja Mäenpää 2019, s. 159.

<sup>863</sup> Hallintolainkäyttölain 27 §:n 1 momentissa sivuvaatimuksen esittämismahdollisuus oli valitusajan jälkeen lain sanamuodon mukaan vain valittajalla. Uuden hallintoprosessilain 41 §:n 3 momentin mukainen sivuvaatimusten esittämismahdollisuus koskee asianosaisia. Säännöstä on täsmennetty myös luettelemalla yleisimmät sivuvaatimukset, ks. HE 29/2018 vp, s. 43–44 ja 107.

<sup>864</sup> Mäenpää 2018, s. 429 ja 463–464.

<sup>865</sup> Ks. esim. Halila 2001, s. 52–55 ja 68–70, siitä, miten Ruotsissa korostui ihmisoikeusperusteinen, angloamerikkalainen näkemys, kun taas Suomessa painotettiin perinteistä suomalais-ruotsalaista näkemystä.

<sup>866</sup> Mäenpää on tosin tuonut esiin nykyisen prosessiasetelman ongelmia, ks. Mäenpää 2019, s. 156–157.

<sup>867</sup> Siellä ympäristöasiat käsitellään yleisten tuomioistuinten yhteydessä toimivissa ympäristöasioiden erityiskokoonpanoissa ja prosessisääntely ylittää lainkäytön linjat, ks. Vihervuori 2012,

varaan rakentuvan ympäristöprosessin välttämättömänä perusedellytyksenä on kaksi tasavahvaa osapuolta. Tämä toteutuu harvoin ympäristöasioissa, joissa osapuolet voivat erota toisistaan taloudellisten ja tiedollisten resurssien osalta. Kaksiasianosaissuhteen varaan rakentuva kotimainen ympäristöprosessi edellyttäisi prosessin peruslähtökohtien ja todennäköisesti asiantuntijatuomarin jäsenyysaseman uudelleen arviointia.

Yleishallintoprosessuaalinen heikon kaksiasianosaissuhteen käsitteeseen ei riitä kuvaamaan muutoksenhakuasteessa käsiteltävien ympäristöasioiden asianosaisasetelmiä. *Vihervuori* on luonnehtinut viranomaisen ja yksityisten tahojen muodostamaa ympäristöprosessuaalista asetelmaa *kolmikulmaiseksi suhteeksi*. Yhdessä kulmassa on päätöksen tehnyt viranomainen ja kahdessa muussa kulmassa yksityisiä asianosaisia. Kolmion myötä irtaannutaan sekä yksiasianosais- että kaksiasianosaissuhteesta. Oikeusriita voi realisoitua kahden yksityisen tahon kesken. Lisäksi yksityisten tahojen joukossa voi olla suuri määrä haitankärsijöitä, valvontaviranomaisia tai yhdistyksiä, joilla on itsenäisiä vaatimuksia.<sup>868</sup> Kunkin yksittäisen ympäristöasian asianosaisrelaatiot vaikuttavat asiassa esitettyjen vaatimusten ohella siihen, miten tuomioistuinjohtoisesti asiaa voidaan selvittää ja miten ratkaisukokoonpanoon kuuluva asiantuntijatuomari voi osaamistaan kussakin tapauksessa käyttää.

Erityisesti ympäristölupa-asian relaatioihin liittyy erilaisia piirteitä. Hake-  
musvaiheessa kuultavan asemassa olleen haitankärsijän ollessa valittajana hänen ja päätöksen tehneen lupaviranomaisen välistä suhdetta voidaan tuskin luonnehtia edes heikoksi kaksiasianosaissuhteeksi. Heikko kaksiasianosaissuhde ei tässä asetelmassa kuvaa myöskään päätökseen tyytyneen luvan hakijan ja lupaviranomaisen välistä suhdetta. Kaksiasianosaissuhteen piirteitä sen sijaan saattaa olla tuomioistuimessa vastineen antajana olevan luvan hakijan sekä valittajan välillä.<sup>869</sup> Toisaalta luvan hakija voi valittaa päätöksestä, jolla hänen hakemuksensa on hylätty. Tällöin muut tahot esiintyvät hallinto-oikeudessa korkeintaan vastineen antajina ja tilanne lähenee perusmuotoisen hallintoprosessin heikkoa kaksiasianosaissuhdetta ainakin viranomaisen ja luvan hakijan välillä.

Ympäristölupa-asioiden sisälläkin on erilaisia kaksiasianosaissuhteen piirteitä, jotka liittyvät luvan myöntämisen erilaisiin edellytyksiin. Esimerkiksi arvioitaessa muutoksenhakuvaiheessa eräistä naapurussuhteista annetun lain (26/1920) mukaista kohtuutonta räsytystä saattaa merkitystä olla sillä, onko

s. 164–165 ja 172–173. Kaksiasianosaissuhteen ongelmista ympäristöasioissa on kirjoittanut muun muassa Menkel-Meadow 1996, s. 52 ja 69. Ks. Menkel-Meadowin merkityksestä *Ervasti* – Nylund 2014, s. 109. Ks. myös HE 29/2018 vp, s. 13.

<sup>868</sup> *Vihervuori* 2012, s. 169–170. Hän tuo esille muun ohella sen, miten prosessiin osallistumisen tarve voi syntyä vasta ensimmäisen muutoksenhakuasteen päätöksen myötä.

<sup>869</sup> Samansuuntaisesti ympäristöasioiden relaatioiden erilaisista piirteistä *Vihervuori* 2012, s. 168–169.

naapuri valittanut myönnetystä ympäristöluvasta.<sup>870</sup> Lisäksi on otettava huomioon, että ympäristöluvan myöntäneen lupaviranomaisen lisäksi ympäristöprosessissa esiintyy usein erillinen valvontaviranomainen. Erotuksena edellä selostetuista lupa-asioista hallintopakko- ja valvonta-asoiden muutoksenhaun asianosaisasetelma saattaa puolestaan muistuttaa naapuruussuhderiitaa sillä lisäyksellä, että ensi asteen päätöksen tehnyt viranomainen on asian osapuoli.<sup>871</sup>

Kunkin yksittäistapauksen asianosaisasetelman erityispiirteet heijastuvat aineelliseen prosessinjohtoon ja tuomioistuimen rooliin sekä asiantuntijatuomarin toimenkuvaan.<sup>872</sup> Ympäristölupa-asoiden muutoksenhaussa tasapuolisuuden on toteuduttava usein monitahoisessa asianosaisasetelmassa.<sup>873</sup> Asetelmaa voidaan luonnehtia *verkoksi*, jonka eri kohtiin asianosaiset asettuvat. Verkko on tapauskohtainen kunkin käsiteltävänä olevan tapauksen erityispiirteiden vuoksi.<sup>874</sup>

Ympäristöasioiden asiantuntijatuomari toimii asianosaisverkon relaatioiden määrittelemässä asetelmassa omalla osaamisalueellaan. Tietyissä tilanteissa ensimmäinen muutoksenhakuaste voi toimia aktiivisemmin asian selvittämisessä esimerkiksi osoittamalla asianosaisille, mitä lisäselvitystä asiassa tarvitaan. Toisissa tilanteissa pidättyväisempi suhtautuminen asian selvittämiseen saattaa olla paikallaan. Vaikka prosessinjohto on pääosin esittelijän ja lainoppiinoiden tuomareiden käsissä, asiantuntijatuomarilla on tärkeä tehtävä esimerkiksi harkittaessa asiassa esitetyn selvityksen luotettavuutta ja riittävyyttä. Lisäksi asiantuntijaa voidaan tarvita pelkästään jo valitusoikeuden ja asianosaisuuden määrittelemisessä.<sup>875</sup>

<sup>870</sup> Ks. aiheesta Salila 2015, s. 149. Salilan mukaan naapurin suostumuksella voi olla merkitystä immission kohtuuttomuutta arvioitaessa. Korkein hallinto-oikeus on tuulivoimaloita koskeneessa vuosikirjaratkaisussaan KHO 2016:13 todennut, että ympäristöluvan tarpeen arvioimista ei olisi tullut yksinomaan perustaa asuinkäytössä olevan tilan nykyisen omistajan suostumukseen. Ratkaisu koskee ympäristöluvan tarpeen arvioimista. Tällä, kuten myös mahdollisilla terveyshaitoilla, on saattanut olla vaikutusta. Lisäksi on huomattava, että käsitteen ”naapuri” sijaan käytettäneen nykyään yleisemmin ”haitankärsijän” käsitettä.

<sup>871</sup> Ks. hallintopakosta sekä sen vertikaalisuudesta tai horisontaalisuudesta Vihervuori 2010, s. 305 ja 310. Ks. myös jälkivalvontakeinojen rakenteesta ja taustasta Nyholm 2015, s. 39 alkaen. Ks. lisäksi naapuruuskiistojen mahdollisesta epärationaalisuudesta Heinonen 2016, s. 138–139 ja 242.

<sup>872</sup> Aineellinen (materiaalinen) prosessinjohto tarkoittaa tuomioistuimen toimia asian selvittämiseksi, muodollinen (menettelyllinen) taas prosessin ulkoista järjestämistä, ks. esim. Saranpää 2010, s. 80, ja Mäenpää 2019, s. 321. Ks. informatiivisesta prosessinjohtodesta Laukkanen 1995, s. 279, ja aineellisesta prosessinjohtodesta Vaitoja 2014, s. 363 alkaen.

<sup>873</sup> Ks. vastavuoroisuudesta ja tasapuolisuudesta Mäenpää 2019, s. 311–315.

<sup>874</sup> Jossain verkon säikeessä voi olla piirteitä kaksiasianosaissuhteesta (haitankärsijä–luvanhakija), toisessa heikosta sellaisesta (luvan hakija–viranomainen) ja kolmannessa vain jonkinlaisesta löyhästä yhteydestä (haitankärsijä–haitankärsijä tai haitankärsijä–viranomainen).

<sup>875</sup> Kuusiniemi 2013, s. 326.

## 2.3 AINEELLISEN TOTUUDEN RAJAT JA RAJAPINNAT YMPÄRISTÖPROSESSISSA

Kysymys aineellisesta ja prosessuaalisesta totuudesta on saanut huomiota prosessioikeudellisessa kirjallisuudessa.<sup>876</sup> Oikeudelliseen totuuden käsitteeseen liittyy institutionaalisia piirteitä.<sup>877</sup> Aineellisen totuuden saavuttamiseen siviili- ja rikosprosessissa vaikuttavat useat seikat, kuten todistusaineiston kattavuus, näyttöarvo sekä näyttökynnyksen asettaminen.<sup>878</sup> Oikeudenkäymiskaaren nykyisen 17 luvun 1 §:n 2 momentin (732/2015) mukaan tuomioistuimen on päätettävä, ”– – mitä asiassa on näytetty tai jäänyt näyttämättä – –”.<sup>879</sup> Rikosprosessissa totuuden tavoittelun on katsottu liittyvän sekä yksittäisen asian faktoihin että sovellettaviin oikeusohjeisiin.<sup>880</sup>

Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin tehtävien ja funktion määrittelymiseksi on tärkeää hahmottaa, millaista totuutta muutoksenhakuvaiheessa tavoitellaan. Hallintoprosessin tarkoituksena on aineellisesti oikean ratkaisun aikaansaaminen.<sup>881</sup> Tämä koskee lähtökohtaisesti kaikkia asiaryhmiä, myös ympäristöprosessia. Aineellinen totuus kytkeytyy aineelliseen oikeellisuuteen sekä viranomaisvaiheen hallintomenettelyn tavoitteisiin.<sup>882</sup> Päätöksen taustalla olevien tosiseikkojen tulee vastata aitoja tosiseikkoja niin pitkälle kuin mahdollista.<sup>883</sup> Hallintoprosessin alaan kuuluvissa asioissa kysymys totuudesta ei kuitenkaan välttämättä ole olennainen. *Vihervuoren* mukaan kysymys totuu-

<sup>876</sup> Ervo 2012, s. 2, ja Vaitoja 2014, s. 300. Ks. aineellisesta totuudesta hallintoprosessissa Halila 2000, s. 274 ja Tarkka 2015, s. 511. Aineellinen totuus nousee esiin myös kansainvälisessä kirjallisuudessa eräänlaisena inkvisitorisen prosessin oikeuttajana, ks. Menkel-Meadow 1996, s. 71. Tässä yhteydessä termi liittyyne tuomioistuinjohtaisuuteen. Ks. rikosasioiden osalta hiukan toisenlaisesta tilanteesta eli inkvisitorisesta prosessista, jossa tuomari huolehtii rikosvastuun toteutumisesta, Pölonen – Tapanila 2015, s. 53. Oikeuskirjallisuudessa on myös toisinaan pidetty suomalaisen hallintoprosessin virallisperiaatetta osoituksena tuomarin inkvisitorisesta roolista, ks. Koulou 2012, s. 268. Esim. Ruotsissa Nilsson kääntää ruotsalaisen virallisperiaatteen (officialprincipen) inkvisitoriseksi periaateeksi (inquisitorial principle), ks. Nilsson 2011, s. 81–82. Myös Darpö on pitänyt inkvisitorisuutta välttämättömänä osana ruotsalaista ympäristöprosessia, ks. Darpö 2009, s. 183–184.

<sup>877</sup> Hirvelä 2006, s. 97.

<sup>878</sup> Jonkka 1993, s. 24.

<sup>879</sup> Ks. HE 46/2014 vp, s. 45–46, jonka mukaan laissa ei mainita enää seikan näyttämistä ”to-teen” ilmaisun vanhahtavuuden ja epämääräisyyden vuoksi.

<sup>880</sup> Hirvelä 2006, s. 98. Siitä, missä määrin rikosprosessissa tavoitellaan aineellista totuutta, ei kuitenkaan ole täyttä yksimielisyyttä, ks. monipuolinen analyysi oikeuskirjallisuudessa esitetyistä näkemyksistä Hirvelä 2006, s. 98–101.

<sup>881</sup> Mäenpää 2018, s. 979, ja Mäenpää 2019, s. 319. Hallintolainkäyttölain hallituksen esityksessä aineellinen totuus liitettiin ensisijaisesti asian selvittämistä koskeneeseen 33 §:ään. Ks. HE 217/1995 vp, s. 58. Tätä lähtökohtaa ei ollut tarkoitus muuttaa uudessa hallintoprosessilaissa, ks. HE 29/2018 vp, s. 103.

<sup>882</sup> Vihervuori 2004, s. 494 ja 499; Siitari-Vanne 2005, s. 152; Aer 2009, s. 762; Tarkka 2015, s. 510–511; sekä Halila 2016, s. 293.

<sup>883</sup> Aer 2009, s. 762, ja Tarkka 2015, s. 510–511.

desta voi olla hallintolainkäytössä ”väärä kysymys” tilanteissa, joissa arvioidaan esimerkiksi tarkoitussidonnaisuusperiaatteen noudattamista. Sen sijaan valituksen kohteena olevan ratkaisun oikeellisuutta tulee toki tuolloinkin arvioida.<sup>884</sup>

Hallintoprosessissa aineellisen totuuden painottamisen taustalla voi myös olla perinteinen näkemys siitä, että sidotussa toimessa on vain yksi oikea ratkaisu.<sup>885</sup> Yhden ainoan oikean ratkaisun tavoittelemisesta on sittemmin luovuttu.<sup>886</sup> Lainkäytön tarkoituksena on nykyisen näkemyksen mukaan oikeusturvan tuottaminen hyvin perustelluilla päätöksillä.<sup>887</sup> Kysymys aineellisesta totuudesta kytkeytyy siihen, mihin näyttökynnys asettuu. Hallintoprosessissa näyttökynnys asettuu oikeuskirjallisuudessa esitettyjen näkemysten mukaan yleisesti korkealle.<sup>888</sup> Toisaalta hallintoprosessuaalisen näyttökynnyksen määrittäminen yleisellä tasolla on vaikeaa jo erilaisten asiaryhmien vuoksi. On katsottu, että hallintoprosessissa näyttökynnys määräytyy tapauskohtaisesti.<sup>889</sup> Hallintoprosessissa näyttö- ja oikeuskysymykset ovat ylipäätään vaikeasti erotettavissa toisistaan.<sup>890</sup> On myös kiistanalaista, missä määrin hallintoprosessiin ja erityisesti sen alalajiin ympäristöprosessiin voidaan tuoda yleisprosessuaalista terminologiaa ja keskustella ylipäätään näytöstä ja näyttökynnyksestä.<sup>891</sup> Niiden määrittely on abstraktilla tasolla vaikeaa. Luontevammin ympäristöprosessiin soveltuvat käsitteet selvitys ja selvitysvelvollisuus.<sup>892</sup>

Näkemyistä aineellisesta totuudesta on kritisoitu etenkin yleisessä siviili-prosessioikeudellisessa kirjallisuudessa: tuomioistuimien ratkaisee vain sen, mitä asiassa on oikeudenkäynnissä esitetyn näytön perusteella pidettävä totena.<sup>893</sup> Prosessuaalinen totuus liittyy menettelyyn ja dispositiivisiin riita-asioihin, kun taas indispositiivissa riita-asioissa tavoitteena on aineellinen totuus.<sup>894</sup> Erään-

<sup>884</sup> Vihervuori 2004, s. 497–498.

<sup>885</sup> Merikoski 1968, s. 43. Ks. myös Aer 2005, s. 13 ja 42, jonka mukaan näkemystä tulee tarkastella osana Merikosken oikeusajattelun kokonaisuutta. Ks. yhdestä oikeasta ratkaisusta lisäksi Aer 2000, s. 94.

<sup>886</sup> Huovila 2003, s. 283–288. Ks. helppojen ja vaikeiden tapausten välisistä eroista Soininen 2013, s. 149–150.

<sup>887</sup> Aarnio 2011, s. 91–94.

<sup>888</sup> Tarkka 2015, s. 511 ja 527. Hänen mukaansa näyttökynnystä ja näytön arviointia voi olla vaikea erottaa toisistaan. Ks. myös Staffans 2012, s. 222, sekä Tarkka 2018, s. 516, 529 ja 534. Jälkimmäisen mukaan asianosaisen näyttökynnys on hallintoprosessissa alentunut ja viranomaisen noussut, mutta kynnyksen korkeus vaihtelee asian laadun mukaan.

<sup>889</sup> Mäenpää 2019, s. 495.

<sup>890</sup> Vihervuori 2004, s. 497.

<sup>891</sup> Ks. yleisprosessuaalisesta terminologiasta esim. Tarkka 2018, s. 516 ja 520, jonka mukaan hallintoprosessuaalinen selvitys on näyttöä, ja Mäenpää 2018, s. 443, joka kirjoittaa todistustaakasta eräänlaisena selvitysvelvollisuuden synonyyminä.

<sup>892</sup> Myös uudessa hallintoprosessilaissa käytetään ilmaisua ”selvitys”, ks. HE 29/2018 vp, s. 103.

<sup>893</sup> Virolainen – Vuorenperä 2017, s. 120.

<sup>894</sup> Lindblom 1997, s. 613, ja Tarkka 2015, s. 511. Ks. dispositiivisten ja indispositiivisten asioiden välisistä eroista esim. Eklund 1998, s. 120–121.

laisen välittävän kannan mukaan aineellinen totuus on pohjimmiltaan eräänlainen systeemiin liittyvä tavoite.<sup>895</sup>

Aineellisen totuuden tavoittelemista vastaan esitetty kritiikki on otettava vakavasti ja tunnustettava, että hallintoprosessissa ja ympäristöprosessissa aineellista totuutta tavoitellaan prosessuaalisessa kehikossa. Vaatimukset rajaavat niitä asioita, mitä prosessissa tutkitaan.<sup>896</sup> Tämä liittyy myös tuomioistuimen rooliin ja asiantuntijatuomarin tehtäviin.<sup>897</sup> Jos ainoastaan yhdestä ympäristölupamääräyksestä valitetaan, muiden lupamääräysten oikeellisuutta ei voida tutkia viran puolesta.<sup>898</sup> Samoin *reformatio in peius* -kielto rajaa hallintotuomioistuimen ratkaisuvaihtoehtoja.<sup>899</sup> Prosessuaaliset tekijät suhteellistavat aineellista totuutta moniasianosaissuhteisissa ympäristöasioissa ehkä vielä enemmän kuin hallintoprosessin muissa asiaryhmissä.<sup>900</sup>

Aineellisen totuuden tavoittelua vastaan esitetystä kritiikistä huolimatta siviili- ja rikosprosessin yksityiskohtaisten menettelysäännösten varaan rakentuva prosessuaalisen totuuden käsite ei sellaisenaan sovellu väljin menettelysäännöksiin säänneltyyn ympäristöprosessiin. Hallintotuomioistuin ei ole hallintoprosessissa ja ympäristöprosessissa sidottu siihen, mihin muutoksenhakija osaa vedota. Tuomioistuin voi ottaa kaiken asiakirjoista ilmenevän huomioon ja jopa täydentää tai täydennyttää aineistoa, tosin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin asettamissa rajoissa.<sup>901</sup> Virallisperiaate saa kuitenkin hiukan erilaisia sävyjä hallintoprosessin eri asiaryhmissä: ympäristöprosessissa periaatteeseen on suhtauduttava tietyllä varauksella tasapuolisuusvaatimuksen vuoksi. Tämä rajoittaa myös kollegioon kuuluvan asiantuntijatuomarin toimintaa.

<sup>895</sup> Ervo 2012, s. 3 ja 9. Ervo käsittelee pääasiassa rikosprosessia, mutta analyysi koskee totuutta yleisellä tasolla. Ks. Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 933–934 ja 939, joiden mukaan oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä syntynyt ratkaisu on aina legitiimi, sekä Tarkka 2018, s. 518 ja 523. Myös eräät prosessioikeuden tutkijat, kuten Timo Saranpää ja Hannele Tolonen, ovat tuoneet esille aineellista totuutta siviiliprosessissa. Ks. Saranpää 2011, s. 606–607, jonka mukaan näyttöenemmysperiaate johtaa aineellisen totuuden mukaisiin ratkaisuihin ja joka käsittelee aineellisen totuuden tietoteoreettista kritiikkiä, sekä Tolonen 2015, s. 83–84. Ks. totuusnäkemyksestä rikosprosessissa Pölönen 2003, s. 21. Ks. myös Ervo 2012, s. 1, ja Tarkka 2016, s. 488, siitä, miten rikosasioissa tavoitellaan aineellista totuutta.

<sup>896</sup> Ks. päätöksen lainmukaisuuden arvioinnista valituksen rajaamalla tavalla Vihervuori 2004, s. 496.

<sup>897</sup> HE 217/1995 vp, s. 78.

<sup>898</sup> Ks. myös Paloniitty 2017, s. 165.

<sup>899</sup> Tarukannel 1990, s. 221, ja Mäenpää 2019, s. 457. Asiaa ei voida ratkaista valittajan vahingoksi, vaikka se sinänsä olisikin aineellisen oikeuden mukaista. Erityisen valppaana *reformatio in peius* -kiellon kanssa on oltava moniasianosaississa ympäristöasioissa, joissa vastineissa saatetaan esittää vaatimuksia valitusajan jälkeen.

<sup>900</sup> Ks. aineellisen totuuden selvittämisestä hallintoprosessin keinoin Mäenpää 2018, s. 979.

<sup>901</sup> HE 217/1995 vp, s. 58–60 ja 78–79. Tasapuolisuus ja ennalta-arvattavuus eivät saa kärsiä, ks. Tarkka 2015, s. 515. Ks. hallintoprosessuaalisen sääntelyn väljyydestä hallintolainkäyttölain ajoilta Siitari-Vanne 2005, s. 144.

Esitetystä kritiikistä huolimatta on todettava, että aineellisen totuuden vaatimus korostuu ympäristöasioissa niiden perusoikeusherkkyyden, yhteiskunnallisen merkittävyyden ja indispositiivisen luonteen vuoksi. Aineellisen totuuden tavoite edistää aineellisen ympäristöoikeuden toteutumista. Esimerkiksi laajassa teollisuuslaitoksen ympäristölupa-asiassa ei tavoitella vain prosessuaalista totuutta. Asianosaisten myöntämisellä tai kiistämisellä ei pääsääntöisesti ole asiassa ratkaisevaa merkitystä.<sup>902</sup> Totuuden saavuttamiseen vaikuttaa ympäristöluvan hakijalle asetettu laaja selvitysvelvollisuus,<sup>903</sup> joka heijastuu muutoksenhakuvaiheenkin prosessiin.<sup>904</sup> Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon kuuluva asiantuntijatuomari ei voi selvittää asiaa luvan hakijan puolesta. Liikaa ei voida korostaa myöskään ympäristölupa-asioissa tehtävän kokonaisvaltaisen arvioinnin haastavuutta.<sup>905</sup>

Hallintoprosessin peruslähtökohtiin kuuluu neutraalius. Tämä vaikuttaa aineellisen totuuden tavoittelemiseen. Hallintoviranomaisen päätöksiin liitetyn laillisuusoletaman eli legaliteettipresumption merkitys on hahmotettava oikein. Olettaman mukaan hallintoviranomaisen päätöksen oletetaan olevan lainmukainen ja pätevä, ellei ole erityistä syytä arvioida tilannetta toisin. Päätöksen lainvastaisuus on todettava esimerkiksi korjaamismenettelyssä tai muutoksenhaussa.<sup>906</sup> *Kulla* on katsonut laillisuusolettamalla olevan merkitystä hallintopäätöksen tehokkuuden kuvaamisessa.<sup>907</sup> Laillisuusoletama ei kuitenkaan merkitse, että viranomaisen päätös lähtökohtaisesti pysytettäisiin. *Halilan* mukaan hallintoviranomaiselle ei ”– anneta minkäänlaista etuoikeutettua asemaa prosessissa”. Tämä edellyttää asiantuntevien viranomaistenkin hallinto-oikeudelle antamien lausuntojen, vastineiden ja selvitysten kriittistä tarkastelua.<sup>908</sup> Hallin-

<sup>902</sup> Ks. myös Aer 2009, s. 762, siitä, miten hallintoasioiden indispositiivisuuden vuoksi tosiseikat eivät ole sovittavissa, sekä s. 765. Ks. oikeussuhteen indispositiivisuudesta Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 934. Myöskään indispositiivisissa riita-asioissa kanteen myöntäminen ei välttämättä johda kanteen hyväksymiseen, ks. Lappalainen – Hupli 2017, s. 530.

<sup>903</sup> Ks. selvitysvelvollisuuden jakautumisesta hallintoprosessissa ja eri asiaryhmissä Tarkka 2018, s. 521, 525 ja 530. Ks. myös Lindblom 2002, s. 403 ja 424 sekä 752. Ks. edelleen Vihervuori 2004, s. 505 ja Kuusiniemi 2013, s. 326.

<sup>904</sup> HE 29/2018 vp, s. 104.

<sup>905</sup> Ks. Wahlberg 2010, s. 71 ja 99; Kuusiniemi 2013, s. 320; Airaksinen 2015, s. 721–722; sekä Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 613. Oma kysymyksensä on selvitysvelvollisuus hallintopakko- ja valvonta-asioissa. Koska hallintopakkoasioissa ei ole luvan hakijan laajaa selvitysvelvollisuutta eikä haitankärsijällä välttämättä ole mahdollisuuksia selvittää asiaa laajalti, voi ainakin ensi asteen viranomaisella olla lupa-asioita laajempi selvitysvelvollisuus.

<sup>906</sup> Mäenpää 2018, s. 567. Hän tuo esille myös julkisen luotettavuuden, jonka perustana on oikeusvarmuus ja hallinnollisen toiminnan erityispiirteet. On voitava luottaa siihen, että viranomaiset toimivat lainmukaisesti.

<sup>907</sup> Kulla 1993, s. 13. Kullan mukaan epäselvissä tilanteissa viranomaisen pitää osoittaa toimintansa laillisuus. Tarkan mukaan viranomaisen oletetaan toimivan lainmukaisesti, ks. Tarkka 2018, s. 525, (erityisesti alaviite 36).

<sup>908</sup> Halila 2000, s. 286. Ks. hallintotuomioistuimen toimimisesta ”tarkastusvirastona” ja hallinnon päätösten pysyttäjänä sekä tuomareista ”kruunun virkamiehinä” esim. Pitkäranta 2004, s. 8 (erityisesti alaviite 12).

totuomioistuin ei voi lähteä missään asiaryhmässä siitä, että viranomaisen esittämä selvitys olisi lähtökohtaisesti tai olettan nojalla asianosaisten selvitystä luotettavampaa.<sup>909</sup>

Edellä selostettua voidaan soveltaa myös ympäristöprosessissa. Valituksenalainen päätös ei saa suojaa jonkinlaisen olettan nojalla. Lisäksi minkään tahon, sen enempää viranomaisen kuin luvan hakijankaan, esittämällä selvityksellä ei ole lähtökohtaisesti etulyöntiasemaa erilaisten selvitysten luotettavuutta ja merkitystä arvioitaessa. Asiantuntijatuomarilla on keskeinen rooli asiaa esitettyjen selvitysten riittävyttä, relevanssia ja luotettavuutta arvioitaessa.

Ympäristöprosessissa painopiste on hallinnon päätöksen lainmukaisuuden arvioimisessa.<sup>910</sup> Ongelmia tuottaa kuitenkin se, että esimerkiksi uudesta teknologiasta ei ole tutkimustuloksia tai kaikista menneisyydessä valinneista olosuhteista ei ole tietoa. Syy- ja seuraussuhteiden monimutkaisuuden vuoksi eri tekijöiden yhteisvaikutuksia ja tulevaisuutta on vaikea ennakoida.<sup>911</sup> Ympäristöasioissa olosuhteet saattavat muuttua niin, että kaikki muuttujat eivät ole päätöstä tehtäessä tiedossa.<sup>912</sup> Tuomioistuimen on silti edellä mainituista haasteista huolimatta varmistauduttava siitä, että viranomaisharkinta on perustunut tieteellisiin johtopäätöksiin.<sup>913</sup> Tähän tarvitaan substanssiasiantuntijuutta edustavaa asiantuntijatuomaria, joka pystyy tulkitsemaan asiassa esitettyä selvitystä oman koulutuksensa ja työkokemuksensa pohjalta erilaisin välinein kuin lainoppinut jäsen.

Ympäristöprosessissa tavoitteena on ainakin systeemin tasolla aineellinen totuus, johon pyrkimistä asiantuntijatuomari voi tehostaa. Ilman asiantuntijatuomarijärjestelmää ympäristöprosessissa saattaisi korostua prosessuaalinen totuus ja muodollinen tarkastelu.

Ympäristöasioissa aineelliseen totuuteen pyrkiminen on kuitenkin suhteellista, sillä tekniikan tai luonnontieteiden alan tieteelliset selvitykset perustuvat usein todennäköisyyksiin, joita asiantuntijatuomari pystyy tarvittaessa tulkitsemaan ja avaamaan. Prosessuaaliset tekijät raamittavat muutoksenhakuprosessissa totuuteen pyrkimistä ja asiantuntijatuomarin tehtäväkenttää. Asiantuntijatuomarilla on erilainen rooli faktojen ja ympäristövaikutusten tarkastelussa kuin hallintovirkamiehellä jo pelkästään erilaisten prosessuaalisten lähtökohtien vuoksi. Muutoksenhakuasteessa asioita tarkastellaan ensisijaisesti valituksen pohjalta ja sen rajaamana eli yleensä hallintomenettelyn tarkastelua

<sup>909</sup> Ks. aiheesta Ervo 2008, s. 265, ja Koulu 2012, s. 256 (erityisesti alaviite 502) sekä s. 260. Vrt. Tarkka, jonka mukaan viranomaisen esittämä selvitys on hallintoprosessissa lähtökohtaisesti luotettavaa, ks. Tarkka 2018, s. 520. Ks. myös Mäenpää 2019, s. 496, jonka mukaan esimerkiksi tutkimuslaitosten ja erityisviranomaisten esittämä selvitys on lähtökohtaisesti uskottavaa, ellei muuta osoiteta.

<sup>910</sup> Vihervuori 2004, s. 507.

<sup>911</sup> Soininen 2018, s. 262–263.

<sup>912</sup> Wahlberg 2010, s. 94.

<sup>913</sup> Kuusiniemi 2013, s. 333.

suppeammin. Muutoksenhakuasteessa voidaan päästä substanssikysymyksissä viranomaisista syvemmälle, kun tarkasteltavat kysymykset ovat yleensä rajattomia. Asiantuntijatuomarin tehtävät muutoksenhakuasteessa eroavat virkamiehennä toimivan asiantuntijan tehtävistä ympäristöhallinnossa, kuten tuomioistuin-kin eroaa hallintoviranomaisesta vallan kolmijaon mukaisesti.

## 2.4 VIRALLISPERIAATE YMPÄRISTÖPROSESSISSA

Hallintoprosessin virallisperiaatteella on yhtymäkohtia hallinnon selvittämisel-velvollisuuteen sekä hallinnon lainalaisuuteen ja laillisuuteen.<sup>914</sup> Virallisperiaatetta noudatetaan sekä viranomaisvaiheen hallintomenettelyssä että muu- toksenhakuvaiheen hallintoprosessissa.<sup>915</sup> Se mahdollistaa viime kädessä asian selvittämisen.<sup>916</sup> Virallisperiaatetta eli tuomioistuinjohtoisuutta sovelletaan myös ympäristöprosessissa, tosin hiukan eri painotuksin kuin muissa hallinto- prosessin asiaryhmissä. Hallintoprosessille tyypillinen virallisperiaate liittyy keskeisesti ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin rooliin ja tehtäviin. Siksi periaatetta on tässä yhteydessä tarkasteltava. Asiantuntijatuomarin jäsenyysase- maan kohdistettu arvostelu liittyy monelta osin siihen, että hänen on katsottu mahdollistavan liian aktiivisen tuomioistuinjohtoisuuden.

On syytä muistaa, että hallintoprosessissakin selvittämisvastuu on ensisijai- sesti asian osapuolilla, joilla on myös oikeus esittää selvitystä.<sup>917</sup> Virallisperiaat- teessa on sävyeroja ja se ilmenee käytännössä eri tavoin: hallintotuomioistuimen huolehtimisvelvollisuutena, tuomioistuimen aktiivisena selvitysvelvollisuutena oma-aloitteisesti (*ex officio*) ja prosessinjohtona.<sup>918</sup> Tuomioistuimen omatoimi- suus selvityksen hankkimisessa on siten vain periaatteen yksi ulottuvuus. Eten- kin yleisprosessuaalisessa kirjallisuudessa virallisperiaatteeseen on suhtaudut- tu kriittisesti.<sup>919</sup> Suhtautuminen hallintotuomioistuimen omaan aktiivisuuteen onkin muuttunut varauksellisempaan suuntaan.<sup>920</sup> Tuomioistuimen omatoimi-

<sup>914</sup> Aer 2000, s. 144. Ks. myös laajasta laillisuuden käsitteestä ympäristöasioissa Paloniitty – Kangasmaa 2018, s. 128.

<sup>915</sup> Siitari-Vanne 2000, s. 1214. Siitä huolimatta hallinnon ja tuomioistuimen harkinta, selvitys- ja tutkimisvalta eivät ole yhteneväisiä, ks. Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 944–945.

<sup>916</sup> Aer 2009, s. 767, ja Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 946. Hallintolainkäyttölain 33 §:n mukai- sen valitusviranomaisen selvittämiselvelvollisuuden on katsottu koskeneen aineiston laajuuden ohella myös oikeus- ja todistusosieikkoja, ks. Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1119.

<sup>917</sup> Mäenpää 2018, s. 978. Ks. myös HE 217/1995 vp, s. 58–59. Hallituksen esityksessä otettiin myös kantaa tutkintaperiaatteeseen ja käsittelymenetelmään asettamatta niitä jyrkästi vastakkain.

<sup>918</sup> Mäenpää 2018, s. 981, ja Mäenpää 2019, s. 322–323.

<sup>919</sup> Koulu 2012, s. 257. Virallisperiaatteen on katsottu voivan johtaa yllättävään lainsoveltami- seen esimerkiksi perustamalla ratkaisu lainkohtaan, jota asianosaiset eivät ole tuoneet esille.

<sup>920</sup> Ks. esim. HE 217/1995 vp, s. 59–60, jossa korostetaan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja tasapuolisuutta.

sen selvittämisen sijaan periaatteen muut ulottuvuudet ovat saaneet vuosien saatossa yhä enemmän huomiota. Hallintotuomioistuimen selvitysvelvollisuus on toissijaista suhteessa osapuolten selvitysvelvollisuuteen.<sup>921</sup> Yleinen hallintoprosessuaalinen tuomioistuinjohtoisuus saa ympäristöprosessissa vielä tiettyjä omia painotuksiaan.

Virallisperiaatetta tarkasteltaessa ja sovellettaessa on pidettävä mielessä sen eräs jossain määrin ongelmallinen ja kritiikille altis piirre: virallisperiaate ja asian selvittäminen koituvat aina jonkun osapuolen hyväksi.<sup>922</sup> Erityisiä haasteita tämä saattaa asettaa moniasianosaisissa ympäristöasioissa. Hallintoprosessin virallisperiaatteesta ei ole kuitenkaan katsottu voitavan luopua asioiden indispositiivisuuden ja yleisen edun vuoksi.<sup>923</sup> Uuden hallintoprosessilain 37 § asian selvittämisestä vastaa hallintolainkäyttölain sääntelyä.<sup>924</sup> Myös oikeuskäytännössä on painotettu tuomioistuinjohtoisuutta. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan KHO 2015:151 todennut yllättäväinkin voimakkaasti tuomioistuimen roolia korostaen, että ”– hallintotuomioistuin asianosaisen esittämistä vaatimuksista ja selvityksistä riippumatta huolehtii asian selvittämisestä ja laillisesti oikeaan lopputulokseen päättämisestä”.<sup>925</sup> EU-oikeudellisesta oikeuskäytännöstä löytyy ymmärrystä suomalaisen hallintoprosessiin sopiville suuntaviivoille. Unionin tuomioistuin on todennut, että kansallisella tuomioistuimella on aktiivinen rooli (an active role in establishing the truth) ja että tuomioistuin edustaa yhteiskunnan yleistä etua (the general interest of society).<sup>926</sup>

Hallintoprosessuaaliseen virallisperiaatteeseen liittyy kiinteästi myös *oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulma*, johon viitattiin aikanaan jo hallintolainkäyttölain 33 §:n 2 momentissa. Sen mukaan valitusviranomaisen tuli hankkia ”– selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat”.<sup>927</sup> Taustalla vaikuttivat jo tuolloin Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö, jotka tasapainottavat virallisperiaatetta.<sup>928</sup> Virallisperiaatetta tulee sen vuoksi tarkastella kansallisen prosessuaalisen näkökulman ohella ihmisoikeuksien ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ideaalin kautta.<sup>929</sup> Vastaava säännös on uudessa

<sup>921</sup> Mäenpää 2018, s. 985–986, ja Mäenpää 2019, s. 323–326.

<sup>922</sup> Ks. esim. Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 946.

<sup>923</sup> Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 946.

<sup>924</sup> HE 29/2018 vp, s. 49 ja 103–104.

<sup>925</sup> Kyseessä oli julkista hankintaa koskeva asia, millä on todennäköisesti ollut merkitystä. Ks. tapauستا kohtaan esitetystä kritiikistä Tarkka 2018, s. 528–529.

<sup>926</sup> Asia C-685/15 *Online Games Handels GmbH ym. v. Landespolizeidirektion Oberösterreich* (2017), kohdat 35 ja 64. Asian liittyminen hallintosanktioon vaikutti todennäköisesti tuomioistuimen kantaan.

<sup>927</sup> Ks. tasapuolisuudesta asian selvittämisessä Halila 2000, s. 281–284, ja Mäenpää 2018, s. 989.

<sup>928</sup> HE 217/1995 vp, s. 59–60.

<sup>929</sup> Mäenpää 2018, s. 990. Ks. myös Halila 2000, s. 273–275, ”hallintoprosessin tuomioistuinjohtoisuudesta”.

hallintoprosessilaissa, jonka esitöissä kiinnitettiin niin ikään huomiota oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.<sup>930</sup> Oleellista on erityisesti se, että asianosaisille tulee varata tilaisuus tulla kuulluksi kaikessa asiassa hankitusta tai esitetystä lisäselvityksestä.<sup>931</sup> Tämä koskee myös tuomioistuimen oma-aloitteisesti hankkimaa selvitystä, ellei kyse ole yleisesti tiedossa olevista asioista (*notorisuus*).<sup>932</sup> Virallisperiaatteen hahmottaminen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta on erityisen tärkeää ympäristöprosessissa asiantuntijatuomarin roolin ja tehtävien kannalta.

Kotimaisen ympäristöprosessin virallisperiaatteeseen vaikuttaa erityisesti valvonnallinen elementti ja julkinen etu.<sup>933</sup> Julkinen etu voi liittyä paitsi toiminnanharjoittajien tarpeeseen saada ympäristölupa, myös ympäristönsuojeluun tai laajan haitankärsijäjoukon intresseihin.<sup>934</sup> Lisäksi virallisperiaatetta sovellettaessa on otettava huomioon tasapuolisuus, asianosaisasetelmien moninaisuus ja erilaiset intressiristiriitatilanteet. Perusoikeuksien väliset jännitteet on tunnistettava, samoin kuin lupa-asioissa luvan hakijan laaja selvitysvelvollisuus.<sup>935</sup> Ympäristöluvan hakijan on hakemusvaiheessa esitettävä selvitystä suunnitellun toiminnan luonteesta ja vaikutuksista sekä luvan myöntämisen edellytysten täyttymisestä.<sup>936</sup> Ympäristöprosessissa voidaan lähteä *Mäenpään* mukaan siitä, että ympäristöluvan kumoamista vaativan tulee esittää selvitystä

<sup>930</sup> HE 29/2018 vp, s. 103–105.

<sup>931</sup> Mäenpää 2006, s. 145–146, ja Aer 2009, s. 768.

<sup>932</sup> Mäenpää 2019, s. 350.

<sup>933</sup> Ks. valvontafunktiosta ympäristöasioissa Siitari-Vanne 2005, s. 170. Ks. virallisperiaatteesta ruotsalaisessa ympäristöprosessissa Lindblom 2001, s. 99 alkaen, ja Lindblom 2002, s. 743. Ympäristöperusoikeus voi edellyttää viranomaiselta asian erityisen huolellista selvittämistä hallintomenettelyssä, ks. Mäenpää 2018, s. 445.

<sup>934</sup> Ks. myös Mäenpää 2018, s. 991, ja Mäenpää 2019, s. 339, jonka mukaan tuomioistuin ei voi tukea päätöksen tehnyttä viranomaista, vaikka esimerkiksi ympäristöasioissa yleinen intressi olisi painava.

<sup>935</sup> Vihervuori 2004, s. 505. Ks. yleisellä tasolla yksityisen asianosaisen selvitysvelvollisuudesta hallintomenettelyssä Mäenpää 2018, s. 442, jonka mukaan asianosaisen on usein helpointa esittää itseään koskevia tietoja. Toisaalta Mäenpään mukaan selvitysvastuu on asianosaisella, jos tämä kiistää viranomaisen selvityksen. Ks. käännetystä selvitysvelvollisuudesta (Mäenpää mainitsee myös todistustaakan) mts. 443.

<sup>936</sup> Tämä käy ilmi esimerkiksi ratkaisusta KHO 8.4.2015 taltionumero 911, jossa todettiin, että luvan hakijan tulee ”esittää tällainen suunnitelma”. Olin hallinto-oikeusvaiheessa asian esittelijä. Ks. myös Lindblom 2002, s. 403, 424 ja 752; Vihervuori 2004, s. 505; Kuusiniemi 2013, s. 326; sekä Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 619. Toisaalta hallintolakia koskeneen hallituksen esityksen mukaan ”— — laajavaikutteisissa lupa-asioissa, joissa on ristiriitaisten intressien haltijoina eri asianosaistahoja, viranomaisen velvollisuus asian selvittämiseen kasvaa”, ks. HE 72/2002 vp, s. 86. Tällä saattaa olla vaikutusta myös hallintoprosessiin etenkin ensi asteen viranomaisen selvittämismvastuuta korostavana tekijänä. Rajanveto yleisen ympäristötiedon ja hankkeeseen liittyvän erityisen tiedon välillä voi olla vaikeaa, ks. Soininen – Vuorio 2015, s. 48. Lupaviranomaisen ja valitusviranomaisen tulee tietää suunnitellun hankkeen vaikutukset. Toisaalta hakijan tulee esittää viranomaisille selvitystä.

vaatimuksensa perusteista.<sup>937</sup> Muutoksenhakuasteen tehtäväksi jää ensisijaisesti esitettyjen selvitysten merkityksen ja riittävyyden arviointi.<sup>938</sup> Lisäksi on huomattava, että hallintopakko- ja valvonta-asioissa virallisperiaate eroaa jonkin verran lupa-asioista esimerkiksi sen vuoksi, ettei varsinaista luvan hakijaa ole.

Virallisperiaate näkyy myös ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin työssä. Asiantuntijatuomari voi olla tärkeässä roolissa harkittaessa sitä, onko asian osapuolille osoitettava lisäselvityksen tarve. Moniasianosaissuhteissa ympäristöasioissa varauksellinen suhtautuminen aktiiviseen virallisperiaatteen toteuttamiseen siten, että tuomioistuin hankkisi selvitystä oma-aloitteisesti, on kuitenkin paikallaan.<sup>939</sup> Tuomioistuin ei voi lähteä kevyin perustein hankkimaan selvitystä esimerkiksi valittajan eduksi tilanteessa, jossa luvan hakijana ollut yhtiö valittaa ympäristölupahakemuksen hylkäämispäätöksestä tai tiukoista lupamääräyksistä ja mahdollisia haitankärsijöitä on lukuisia. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja tasapuolisuuden on toteuduttava moniasianosaissuhteissa asioissa.

Virallisperiaatteen soveltaminen ympäristöprosessissa saa siten erilaisia sävyjä yleiseen hallintoprosessiin verrattuna. Ympäristöprosessissa periaatteen eri ulottuvuuksista painottuvat erityisesti hallintotuomioistuimen *huolehtimisvelvollisuus* ja prosessinjohto tuomioistuimen aktiivisen selvitysvelvollisuuden jäädessä vähäisempään rooliin. Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin tehtäviin ei siten yleensä kuulu selvityksen hankkiminen viran puolesta. Jos tuomioistuin poikkeuksellisesti toteuttaa selvitysvelvollisuuttaan ympäristöasioissa, on viran puolesta hankituista selvityksistä yleensä kuultava asian osapuolia. Sen sijaan asiantuntijatuomari on keskeisessä roolissa erityisesti huolehtimisvelvollisuuden toteutumisessa. Prosessinjohto, kuten prosessinedellytysten selvittäminen ja kuulemisista huolehtiminen, kuuluu erityisesti asian esittelijän ja viime kädessä lainoppineiden jäsenten tehtäväkenttään.<sup>940</sup> Merkittävät prosessinjohtoon ja virallisperiaatteen toteuttamiseen liittyvät ratkaisut on syytä tehdä kollegiaalisesti.

<sup>937</sup> Mäenpää 2018, s. 986. Lisäksi Mäenpään mukaan luvan hakijan on vielä tarvittaessa esitettävä selvitystä ja päätöksen tehneen viranomaisen on vastattava lausunnossaan valitukseen. Näkemystä voidaan kritisoidakin. Lisäselvitystä ei ole välttämätöntä esittää, vaan luvan kumoamista voidaan vaatia jo esitetyn aineiston uudelleen arvioinnin perusteella. Toki ympäristöluvan kumoamista vaativan haitankärsijän on syytä ainakin perustella vaatimuksensa.

<sup>938</sup> Siitari-Vanne 2005, s. 363, ja Kuusiniemi 2013, s. 327. Ks. myös Mäenpää 2018, s. 989, ja Mäenpää 2019, s. 336, jonka mukaan ympäristölupa-asioissa selvitysvastuu kuuluu yleensä osapuolille, mutta tuomioistuinkin voi selvittää asiaa, jos kyseessä on painavat intressit.

<sup>939</sup> Samansuuntaisesti Aer 2009, s. 767. Ks. tuomioistuimen ohjaustoimivallan käyttämisestä ja sen tarpeen arvioinnista sekä viran puolesta selvittämisen tapauskohtaisuudesta Mäenpää 2019, s. 326 ja 329.

<sup>940</sup> Ks. esittelijävetoisuuden ongelmista Pitkäranta 2004, s. 32 ja 86, sekä Paloniitty 2017, s. 160–161.

## 2.5 YMPÄRISTÖPROSESSIN JA SIVIILIPROSESSIN DIALOGIN MAHDOLLISUUDET

### 2.5.1 Aluksi

Eroja prosessilajien välille aiheutuu useista, osin historiallisista tekijöistä. Yksi aspekti liittyy siihen, että muutoksenhaku siviili- ja rikosasioissa jatkuu samassa prosessilajissa kuin asian ratkaisseessa ensi asteessa. Hallintoprosessissa taas ensi asteen hallintomenettelystä siirytään muutoksenhakuvaiheen hallintolainkäyttöön. Silti hallintomenettelyn piirteet vaikuttavat hallintoprosessiin. Keskeisiä eroja aiheutuu myös substanssiasian luonteen säilymisestä muutoksenhaussa. Siviili- ja rikosasiat säilyttävät luonteensa muutoksenhakuvaiheessa. Vastaavasti ympäristönsuojelulain mukainen asia säilyy hallintoasiana muutoksenhaussakin eikä muutu riita-asiaksi.<sup>941</sup>

Prosessilajien väliset rajat ylittävä tarkastelu on lainopillisessa tutkimuksessa yhä yleisempää.<sup>942</sup> Siksi sitä ei voida tässäkään tutkimuksessa sivuuttaa. Rajat ylittävän tarkastelun yleistymisen taustalla ovat prosessilajien yhteiset piirteet, jotka ovat eurooppalaistumisen myötä vahvistuneet.<sup>943</sup> Seuraavassa tarkastellaan erityisesti siviiliprosessuaalista vaatimis- ja väittämistaakkaa sekä todistelua ja kokemussääntöjä koskenutta keskustelua. Siviiliprosessi edustaa tässä yhteydessä eräänlaista prosessin perusmallia ja vertailukohtaa. Prosessilajien välisen tarkastelun tavoitteena on arvioida, onko perusprosessuaalisilla ajatuksilla annettavaa ympäristöprosessiin ja asiantuntijatuomarin työn tarkasteluun.

<sup>941</sup> Kyseessä on hallintoasian käsittely uudelleen tiettyssä laajuudessa, ks. HE 29/2018 vp, s. 10.

<sup>942</sup> Ks. esim. Tarkka 2015; Tarkka 2016; ja Tarkka 2018. Ks. myös Tarukannel – Tolvanen 2010 ja Tolvanen – Tarukannel 2011.

<sup>943</sup> Ks. aiheesta Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 953. Hallintoprosessi muistuttaa indispositiivisten riita-asioiden käsittelyä, ks. Halila 2016, s. 294. Niissä tuomioistuimelta edellytetään aktiivista otetta, ks. Virolainen – Vuorenpää 2017, s. 201. Ks. indispositiivisten riita-asioiden virallis- ja määräämisperiaatteesta Virolainen – Vuorenpää 2017, s. 202–206. Ks. myös Lappalainen 1986, s. 766; Lappalainen 1995, s. 402; ja Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 947. Hallintoprosessi sijoittuu käsittely- ja tutkintamenetelmän välille, ks. Pitkäranta 2004, s. 72, ja Aer 2009, s. 774. Käsitteiden (käsittely- ja tutkintamenetelmä) sisältö on hiukan erilainen prosessuaalisessa ja hallintoprosessuaalisessa kontekstissa, ks. Aer 2008, s. 759; Aer 2009, s. 761; Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 941–942; ja Virolainen – Vuorenpää 2017, s. 198. Ks. virallis- ja määräämisperiaatteista sekä tutkimis- ja käsittelyperiaatteista Mäenpää 2019, s. 316–318.

## 2.5.2 Taakoista ja reformatorisuudesta

Vaativistaakkaan, väittämistaakkaan ja todistustaakkaan liittyvät kysymykset ovat olennainen osa siviiliprosessia. Tässä tarkastellaan kahta ensiksi mainittua taakkaa keskittyen erityisesti siihen, miten ne voisivat vaikuttaa ympäristöprosessuaaliseen ratkaisutoimintaan ja asiantuntijatuomarin työhön.

*Siviiliprosessuaalisen vaativistaakan* perusta asetetaan laissa. Oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 3 §:n 1 momentin (165/1998) mukaan ”[t]uomioistuim ei saa tuomita muuta tai enempää kuin asianosainen on vaatinut”. Tämä koskee ainakin dispositiivisia asioita.<sup>944</sup> Vaatimukset sitovat tuomioistuinta.<sup>945</sup> Dispositiivisten asioiden *väittämistaakka* ilmenee puolestaan oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 3 §:n 2 momentista (768/2002). Sen mukaan tuomiota ei saa perustaa seikkaan, johon asianosainen ei ole vedonnut.<sup>946</sup> Väittämistaakkaa lieventää tuomioistuimen prosessinjohtovelvollisuus.<sup>947</sup> Siviiliprosessissa tiukkaa vaativistaakkaa on pidetty asianosaisia suojaavana tekijänä. Vaativistaakka esittää oikeudenkäynnin käymisen keskeisten kysymysten ohi.<sup>948</sup> Väittämistaakkaa on puolestaan perusteltu asianosaisten suojan lisäksi prosessiekonomialla ja oikeudenkäynnin tarkoituksenmukaisuudella. Väittämistaakka edellyttää, että asia on hyvin valmisteltu. Se ilmentää aineellisen oikeuden sopimusvapautta ja dispositiivisuutta.<sup>949</sup> Varjopuolena on materiaalisesti väärin tuomioiden riski.<sup>950</sup> Yllättävien ratkaisujen kieltä on yhteyksissä siviiliprosessuaalisiin taakoihin sekä määräämisperiaatteeseen.<sup>951</sup> Tuomioistuimen ei tule asianosaisia

<sup>944</sup> Vaitoja 2014, s. 25. Indispositiivisissa asioissa väittämistaakkaa ei ole yhtä vahva. Ks. myös väittämistaakasta vastuunjaon kannalta mts. 26–30, oikeuspoliittisista näkökohdista mts. 30–32 sekä väittämistaakan jakautumisesta mts. 45–46 ja 507.

<sup>945</sup> Virolainen 2000, s. 1157; Hoffrén – Vuorenpää 2009, s. 792–793; ja Vaitoja 2014, s. 23. Ks. myös Lappalainen 1995, s. 398; Lappalainen 2001, s. 353; ja Vuorenpää 2017, s. 189.

<sup>946</sup> Vaitoja 2014, s. 17–19, 22 ja 119. Vaitojan mukaan tuomioistuim voi siviiliprosessissa perustaa ratkaisunsa oma-aloitteisesti sellaiseen aineistoon, joka ei kuulu vetoamisvelvollisuuden alle. Väittämistaakkaa ei koske oikeusohjeita eikä oikeudellista luonnehdintaa. Vetoamalla yksilöidään tosiasiat, jotka tulee asettaa ratkaisun perustaksi. Ks. rikosasioiden osalta oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 11 luvun 3 § (733/2015).

<sup>947</sup> Saranpää 2010, s. 80.

<sup>948</sup> Hoffrén – Vuorenpää 2009, s. 790, 793–794 ja 798. He tuovat esille tilanteen, jossa kantaja on vaatinut vahingonkorvausta ja vastaaja on keskittynyt tuottamuskysymykseen. Jos tällöin tuomitaan hinnanalennusta, eivät vastaajan mahdollisuudet puolustautua toteudu. Samansuuntaisesti Virolainen 1985, s. 981. Ks. väittämistaakasta Lappalainen 1986, s. 760 ja 763–768, sekä Lappalainen 1995, s. 398 alkaen (prosessi määrittynyt kantajan väittämien oikeustositseikkojen mukaan). Ks. riidan kohteen täsmentämisestä Laukkanen 1995, s. 144–145, sekä asiakysymyksen ja oikeuskysymyksen tunnistamisesta mts. 150–155. Ks. Virolainen 2000, s. 1156 ja 1159, siviiliprosessin väittämistaakan liittymisestä käsittelymenetelmään ja määräämisperiaatteeseen. Vuorenpää taas korostaa väittämistaakan aktualisoitumista jo asian valmistelussa, ks. Vuorenpää 2017, s. 189 ja 191.

<sup>949</sup> Virolainen 2000, s. 1160–1161, ja Vuorenpää 2017, s. 190. Ks. väittämistaakasta esim. korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2012:86 ja KKO 2016:47.

<sup>950</sup> Vuorenpää 2017, s. 190. Ks. väärin tuomioiden riskin kritiikistä Virolainen 1985, s. 981–982.

<sup>951</sup> Lappalainen 1995, s. 397–406, ja Virolainen 2000, s. 1155–1157.

kuulematta edes soveltaa lainkohtaa, johon asianosaiset eivät ole vedonneet.<sup>952</sup> Taustalla on prosessin rakentuminen kaksiasianosaissuhteelle.<sup>953</sup>

Myös *hallintoprosessissa* osapuolen esittämät *vaatimukset* muodostavat oikeudenkäynnin perustan. Hallintotuomioistuin on lähtökohtaisesti sidottu prosessissa esitettyihin vaatimuksiin.<sup>954</sup> Tuomioistuimen ei tule laajentaa oikeudenkäyntiä ohi osapuolten esittämien vaatimusten.<sup>955</sup> Hallintoprosessuaalisen vaatimistaakan lähtökohdat pätevät silloin, kun haetaan muutosta ympäristönsuojelulain mukaisiin päätöksiin. Erityisen tärkeää moniasianosaisissa ympäristöasioissa on hahmottaa lausunnon ja vastineen funktio. Valitusajan jälkeen annetuissa vastineissa ja lausunnoissa ei voida pääsääntöisesti esittää uusia vaatimuksia.

Yleinen hallintoprosessuaalinen vaatimistaakka vaikuttaa kuitenkin siviili-prosessia lievemmltä. Hallintoprosessuaalinen vaatimistaakka perustuu osittain viranomaisvaiheen hallintomenettelyyn. Siinä, missä siviiliprosessissa kanne laitetaan vireille toista tasapuolista asianosaista vastaan yksityisoikeudellisiin perustein, hallintoasia laitetaan vireille viranomaisessa hallintolain 19 §:n mukaisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Yleensä yksityinen taho laittaa julkisoikeudellisella perusteella vireille hakemuksen viranomaisessa. Vaatimus tarkoittaa hallintomenettelyssä pyyntöä tietynlaisen päätöksen tekemisestä tai toimenpiteeseen ryhtymisestä. Vaatimuksen perusteilla viitataan vireillepanon perusteena oleviin seikkoihin. Oikeudellisten perusteiden selvittämistä ei hallintomenettelyssä edellytetä.<sup>956</sup> Päätös tehdään hallintomenettelyssä, jossa ei ole vastakkainasettelua viranomaisen ja yksityisen tahon välillä. Hallintotoimintaa leimaa hallinnon lainalaisuus ja asioiden indispositiivisuus.<sup>957</sup>

Edellä hallintoasian vireillepanosta lausuttu koskee myös ympäristöluvan hakemista. Ympäristölupa-asioissa luvan hakijalla on kuitenkin ympäristönsuojelulain 39 §:ssä (504/2019) säädetty velvollisuus esittää selvitystä toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista.<sup>958</sup>

<sup>952</sup> Lappalainen 1986, s. 765; Laukkanen 1995, s. 281–284 ja 282–283; Lappalainen 1995, s. 401; sekä Pölönen – Tapanila 2015, s. 136. Ks. ratkaisuperiaatteista rikosprosessissa Pölönen 2003, s. 56–58 ja 117, jonka mukaan oikeussäännöksistä ei esitetä todistelua. Ks. myös Hoffrén – Vuorenpää 2009, s. 795, materiaalisesta prosessinjohtosta. Ks. edelleen Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 394, joiden mukaan tuomioistuin ei saa perustaa ratkaisuaan sellaiseen seikkaan, joka ei ole ollut asianosaisten tiedossa ja jota he eivät ole voineet kommentoida.

<sup>953</sup> Lappalainen 1995, s. 402.

<sup>954</sup> Hallintolainkäyttölain 51 §:n 1 momentin ja uuden hallintoprosessilain lain 79 §:n mukaan tuomioistuimen on annettava ratkaisu asiassa esitettyihin vaatimuksiin. Ks. hallintolainkäyttölaista Mäenpää 2005, s. 297, ja Mäenpää 2006, s. 161. Ks. myös HE 217/1995 vp, s. 78.

<sup>955</sup> HE 29/2018 vp, s. 143, ja Mäenpää 2019, s. 449.

<sup>956</sup> Mäenpää 2018, s. 361–362. On esitetty, että hallinnollisessa päätöksenteossa korostuu virkamielen edustaman organisaation näkökulma, ks. Ervasti – Nylund 2014, s. 66.

<sup>957</sup> Mäenpää 2019, s. 13 ja 154.

<sup>958</sup> Valtioneuvoston ympäristönsuojelusta antaman asetuksen 2 luvussa säädetään yksityiskohtaisesti lupahakemuksesta.

Huomioon on otettava hallintolain 31 §:n 2 momentti, jonka mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä. Luvan hakija ei kuitenkaan laadi hallintomenettelyssä hakemuksensa liitteeksi täydellistä listaa lupamääräyksistä tai esitä yksityiskohtaisia vaatimuksia jokaisen lupamääräyksen sisällöstä siviiliprosessiin verrattavalla tavalla. Sama koskee myös muita tahoja kuin luvan hakijaa. Sen enempiä haitankärsijöiden kuin valvontaviranomaisenkaan ei välttämättä tarvitse esittää hakemusvaiheessa kaiken kattavia ja yksityiskohtaisia vaatimuksia lupamääräysten sisällöstä. Toki hallintomenettelyssä lupamääräysten sisältöä käsitellään usein ennen päätöksen tekemistä etenkin lupaviranomaisen, luvan hakijan ja valvontaviranomaisen kesken. Sitä ei kuitenkaan voida täysin rinnastaa siviiliprosessuaalisen menettelyn tarkkuuteen.

Etenkin haitankärsijöiden tarve osallistua prosessiin voi aktualisoitua vasta luvan myöntämisen ja lupamääräysten asettamisen jälkeen. Haitankärsijät ovat saattaneet arvioida ennakolta, ettei ympäristölupaa tulla myöntämään tai että se myönnetään tiukoin lupaehdoin, eivätkä he ole sen vuoksi esiintyneet aktiivisesti hallintomenettelyvaiheessa. Tarve esittää yksityiskohtaisia vaatimuksia esimerkiksi lupamääräysten sisällöstä voi tulla ajankohtaiseksi, kun lupa vastoin ennakoarviointia onkin myönnetty ja lupamääräysten sisältö on altis kritiikille. Ympäristöluvan hakemiseen liittyvän menettelyn väljyys saattaa käytännössä heijastua muutoksenhakuvaiheen ympäristöprosessiin sekä siinä esitettyihin vaatimuksiin ja siihen, miten vaatimuksiin suhtaudutaan. Kun yksityiskohtaisia lupamääräysten sisältöä koskevia vaatimuksia ei edellytetä hallinnossa, saattaa tämä vaikuttaa siihen, miten yksityiskohtaisten vaatimusten esittämistä edellytetään valitusvaiheessa. Erotuksena lupa-asioista on vielä mainittava, että hallintopakko- ja valvonta-asioissa hallintomenettelyvaiheen asian vireillepano, selvitysvelvollisuus ja esitetyt vaatimukset voivat vaihdella esimerkiksi sen mukaan, vaatiiko haitankärsijä toimenpiteeseen ryhtymistä vai onko kyse viranomaisaloitteisesta asiasta.

Myös *hallintoprosessuaalista väittämistaakkaa* voidaan pitää kevyenä.<sup>959</sup> Senkin voidaan katsoa heijastelevan hallintomenettelyä. Hallinnon lainalaisuus voi tietyissä tilanteissa edellyttää, että tuomioistuimien ei vetoamisen puuttumisesta huolimatta pysytä päätöstä, kun sen on esimerkiksi tehnyt vailla toimivaltaa ollut viranomainen.<sup>960</sup> Jos hallintotuomioistuimen ratkaisu perustuu sellaiseen seikkaan, johon osapuolet eivät ole vedonneet tai joka ei ole ollut viranomaisvaiheessa ratkaisun perusteena, saattaa asianosaisten informoiminen olla tar-

<sup>959</sup> Hepola 2005, s. 521; Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 945–947; ja Tarkka 2015, s. 514–516. Tiukkaa preklusiouuhkaa ei myöskään hallintoprosessissa ole, vaikka uuteen prosessilakiin on liitetty selvityksen rajoittamista koskeva 46 §, ks. HE 29/2018 vp, s. 112. Kunnallisvalituksissa preklusio tosin toteutuu.

<sup>960</sup> Aer 2008, s. 770. Ks. myös Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 941, ja Mäenpää 2019, s. 451.

peen.<sup>961</sup> Päätöksen perusteena olevan tosiseikan on joka tapauksessa sisällyttävä oikeudenkäyntiaineistoon.<sup>962</sup> Hallintoprosessin uudistusta koskeneen hallituksen esityksen mukaan tuomioistuimen on otettava kantaa vaatimusten kaikkiin merkityksellisiin perusteluihin. Tuomioistuimen ei tule tutkia laajasti sellaisia lainvastaisuuden perustavien seikkojen olemassaoloa, joihin ei ole vedottu. Oikeuslähteistä asianosaista ei yleensä tarvitse kuulla.<sup>963</sup> Edellä kevyestä väittämistaakasta lausuttu pätee lähtökohtaisesti myös ympäristöprosessissa. Erityisesti on otettava huomioon se, että päätöksen perusteina olevien tosiseikkojen on sisällyttävä oikeudenkäyntiaineistoon. Asiantuntijatuomarit sen enempää kuin esittelijä tai ratkaisukokoonpanon muutkaan jäsenet eivät saa tuoda prosessiin uutta aineistoa ohi asianosaisten siten, että kuulemiset sivuutettaisiin.

Siviiliprosessuaaliset taakat eivät ole sellaisinaan kopioitavissa hallintoprosessiin ja sen alalajiin ympäristöprosessiin prosessilajien välisten eroavaisuuksien vuoksi. Siitä huolimatta siviiliprosessuaaliset näkökohdat esimerkiksi yllättävien ratkaisujen kiellosta voivat olla sen kaksiasianosaissuhteeseen liittymisestä huolimatta avuksi erityisesti silloin, kun arvioidaan asiantuntijatuomareiden mahdollistamia reformatorisia ratkaisuja. Hallintoprosessissa reformatorisuutta on perinteisesti pidetty mahdollisena hallintovalitusten kohdalla.<sup>964</sup> Ympäristöasioissa on perinteisesti suhtauduttu muitakin hallintoprosessissa käsiteltäviä asiaryhmiä sallivammin muutoksenhakutuomioistuimen tekemiin valituksenalaisten päätösten muutoksiin.<sup>965</sup> Pitkälti asiantuntijatuomareiden mahdollistama ympäristöprosessin reformatorisuus ei kuitenkaan ole täysin ongelmatonta useistakaan syistä.<sup>966</sup> Reformatoristen ratkaisujen tar-

<sup>961</sup> Pitkäranta 2004, s. 75 ja 77. Ks. aiheesta Tarkka 2018, s. 528–529. Ks. materiaalisesta prosessinjohtosta rikosprosessissa Pölönen 2003, s. 63, ja Pölönen – Tapanila 2015, s. 55.

<sup>962</sup> Vihervuori 2004, s. 504, ja Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 947.

<sup>963</sup> HE 29/2018 vp, s. 109 ja 143–144.

<sup>964</sup> Suviranta 2005, s. 231 ja 235. Ks. reformatorisuuden ongelmista tuomioistuimen toimivallan tai vallanjaon kannalta Pohjolainen – Tarukannel 2004, s. 1116 ja 1119; Suviranta 2005, s. 247; Suviranta 2008, s. 161; sekä Mäenpää 2019, s. 444–445. Uuden hallintoprosessilain 81 §:ssä luetellaan hallintotuomioistuimen ratkaisuvaihtoehdot. Tarkoituksena ei ole ollut muuttaa käytäntöä, ks. HE 29/2018 vp, s. 145–148.

<sup>965</sup> Nieminen-Finne 2014, s. 360, sekä siinä viitatus Kuusiniemi 2001a, s. 140, ja Vihervuori 2001, s. 606. Näiden mukaan maa-ainesasioissa on jo 1980-luvulta lähtien pidetty oikeuskäytännössä mahdollisena päätöksen muuttamista valitusasteessa muun muassa prosessiekonomian vuoksi. Ks. lupaehtojen muuttamisesta vanhassa terveydenhoidollisessa sijoitusluvassa Tarukannel 1990, s. 221–222, jossa tuodaan esille asioiden yhteiskunnallinen merkitys ja joutuisa käsittely. Ks. muuttamismahdollisuudesta ympäristöasioissa myös Mäenpää 2019, s. 507. On myös otettava huomioon, että kaavoja ei voida tuomioistuimessa muuttaa. Kaava-asiat käsitellään kunnallisvalituksina.

<sup>966</sup> Vaikka tehokkuusnäkökohdat puoltavat muuttamista, liittyy siihen ongelmia, ks. aihepiiristä yleisellä tasolla Kanninen 2010, s. 230–231. Aikanaan ympäristöasioista on todettu lakivaliokunnassa, että muutoksenhakua käsittelevän tahon ”— — pitää voida itse asiallisesti ratkaista lupahakemukset palauttamatta niitä takaisin hallintoviranomaiseen”, ks. LaVM 19/1998 vp, s. 4. Muotoilu on epäonnistunut, sillä muutoksenhaussa ei varsinaisesti käsitellä hakemuksia eikä toimia lupaviranomaisina.

kastelu yllättävien ratkaisujen kiellon valossa painottaa hallintoprosessin luonnetta nimenomaan oikeudenkäyntinä. Aihepiiriä tarkastellaan jäljempänä vielä tarkemmin oikeustapausten valossa.

### 2.5.3 Todistelusta ja kokemussäännöistä

Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmää voidaan peilata siviiliprosessuaaliseen keskusteluun todistelusta. Todistusoikeudellisten käsitteiden käyttäminen on ympäristöprosessuaalisessa kontekstissa ylipäättään ongelmalista. Todistusoikeudellinen tarkastelu on kuitenkin aiheellista sen vuoksi, että prosessioikeuden asiantuntijajäseniin kohdistama kritiikki on perustunut pitkälti kokemussääntöjen käyttämiseen ratkaisutoiminnassa.

Todistelua koskevassa prosessioikeudellisessa kirjallisuudessa tehdään jaottelua oikeustositseikkoihin ja todistustositseikkoihin.<sup>967</sup> Lisäksi näyttöä arvioidaan muun muassa kokemussääntöjen avulla.<sup>968</sup> Yleisen prosessioikeudellisen näkemyksen mukaan todistusaineisto on vankkaa eli robustia silloin, kun ei voida olettaa olevan olemassa vielä jotain tuntematonta todistusaineistoa.<sup>969</sup> Todistelun näyttöarvo voi laskea, jos sen kattavuudesta herää epäilyksiä.<sup>970</sup> Kysymys kokemussäännöistä liittyy myös *notorisuuteen*. Yleisprosessuaalisen näkemyksen mukaan tuomioistuimien saa lähtökohtaisesti käyttää vain sellaista aineistoa, joka prosessissa on esitetty.<sup>971</sup> Tämä pätee lähtökohtaisesti myös hallintoprosessissa.<sup>972</sup> Aidosti notorisia eli yleisesti tiedossa olevia seikkoja tuomioistuimien voi kuitenkin vapaasti hyödyntää oikeudenkäynnissä.<sup>973</sup> Notoriset seikat

<sup>967</sup> Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1117; Vaitoja 2014, s. 21 ja 62 alkaen; ja Tarkka 2015, s. 509. Ks. myös Tolvanen 2005, s. 323, joka ehdottaa terminologian muutosta (välittömästi ja välillisesti vaikuttavat seikat). Saranpään mukaan aineellisoikeudelliset ja prosessioikeudelliset oikeustositseikat on erotettava toisistaan, ks. Saranpää 2010, s. 21. Niiden vastaavuus selviää hänen mukaansa vasta asiaa ratkaistaessa.

<sup>968</sup> Väisänen – Korkman 2014, s. 738, ja Pölönen – Tapanila 2015, s. 36. Ks. lisäksi Jonkka 1993, s. 20–21, jonka mukaan näytön arviointiin liittyvät haasteet voivat olla normatiivisia, loogisia tai empiirisiä. Ks. Hirvelä 2006, s. 249 alkaen, todistajanpsykologiasta kokemussääntöjen lähteenä.

<sup>969</sup> Ks. robustet-ajattelusta Lindell 1987, s. 353–354; Lindell 1989, s. 233 alkaen; ja Diesen 1993, s. 421. Ks. todistusarvometodista Goldsmith – Andersson 1978, s. 72, ja Diesen 1993, s. 387, sekä teemametodista Bolding 1983, s. 8, ja Leppänen 1998, s. 142. Tarkka on kirjoittanut näyttökyläisyydestä hallintoprosessissa, ks. Tarkka 2018, s. 517 ja 522–523.

<sup>970</sup> Lindell 1990, s. 19. Toisaalta on vaikea tietää, miten täydellistä aineisto oikeastaan on, ks. Jonkka 1991, s. 45 (erityisesti alaviite 85).

<sup>971</sup> Jonkka 1993, s. 28–29. Tuomioistuimen jäsenet eivät saa hyödyntää yksityisiä tietojaan, ks. Koulou 2002, s. 377; Pitkäranta 2004, s. 174; Mikkola 2009, s. 440; Saranpää 2010, s. 42–43; sekä Kyllästinen 2014, s. 35, 66 ja 115.

<sup>972</sup> Mäenpää 2018, s. 1077.

<sup>973</sup> Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 5 §:n 1 momentin (732/2015) mukaan yleisesti tunnetusta seikasta ei tarvitse esittää näyttöä. Ks. aiheesta myös Edelstam 1991, s. 179, ja Eklund 1998, s. 209. Notoriset tosiseikat ovat yleensä sellaisia, joiden voidaan katsoa kuuluvan peruskoulun

voivat koskea tosiseikkaa tai kokemussääntöä.<sup>974</sup> *Vapaa todistelu* ja *vapaa todistusharkinta* pätevät niin siviili- kuin hallintoprosessissakin ja jälkimmäisen alalajissa ympäristöprosessissa.<sup>975</sup>

Siviiliprosessuaalisen todistelua koskevan keskustelun painoarvoa ympäristöprosessissa laskee se, että tulevaisuuteen suuntautuvaa ympäristöprosessuaalista ratkaisutoimintaa on vaikea purkaa menneisyyttä koskevaa todistelua kuvaamaan syntyneeseen rakenteeseen.<sup>976</sup> Lisäksi tosiasia- ja oikeuskysymykset saattavat lomittua jo lainsäädännön tasolla.<sup>977</sup> Kun ympäristöasioissa oikeudenkäyntiaineisto on laajaa<sup>978</sup> ja arviointi suuntautuu voimakkaasti tulevaisuuteen, ympäristöprosessuaalista selvitystä on vaikea arvioida siviiliprosessuaalisesti.<sup>979</sup> Hallintoprosessissa ei myöskään ole todistustaakkaa.<sup>980</sup> Ympäristöprosessissa on kyse ensi sijassa selvityksen ja siten päätöksen lainmukaisuuden arvioinnista. Tässä yhteydessä on vaikea käyttää todistelun käsitettä sekä analysoida aineistoa oikeus- ja todistustositseikkojen avulla.<sup>981</sup> Todistusteoreettis-

oppimäärään. Toisaalta notoristen seikkojen määrittelemine voi olla vaikeaa johtuen esimerkiksi henkilöiden erilaisesta koulutuksesta ja paikallistuntemuksesta, ks. Pölönen – Tapanila 2015, s. 138. Ks. yleisesti tunnetuista seikoista hallintoprosessissa Mäenpää 2018, s. 1077, ja Mäenpää 2019, s. 350. Mäenpää korostaa, että asianosaista on kuultava tuomioistuimen hankkimasta selvityksestä, ellei kyse ole notorisesta seikasta. Ks. tuomarin yksityisestä tiedosta ja ennakoasenteesta yleisten tuomioistuinten osalta Koulu – Koulu – Koulu 2019, s. 16.

<sup>974</sup> Pölönen 2003, s. 117.

<sup>975</sup> Ks. aiheesta Aer 2009, s. 763; Saranpää 2010, s. 126; Rask 2011, s. 13; Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1126; Mäenpää 2018, s. 1076; sekä Mäenpää 2019, s. 320 ja 439. Ks. myös HE 29/2018 vp, s. 144. Vapaan todistelun ja todistusharkinnan mukaan asianosaiset voivat käyttää todisteita, joista he tietävät, ja tuomioistuin voi arvioida itsenäisesti niiden näyttöarvoa, ks. Pölönen – Tapanila 2015, s. 35. Mäenpää käyttää termiä tuomioistuimen ”vapaa selvitysharkinta”, ks. Mäenpää 2018, s. 978, ja 1076. Ks. vapaasta todistusteoriasta hallintoprosessissa Mäenpää 2019, s. 494.

<sup>976</sup> Samansuuntaisesti Vihervuori 2004, s. 500 ja 506, sekä Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1112. Lindblom on kuvannut ympäristöprosessia monikerroksisena talona, joka täyttyy oikeuskysymyksistä sekä oikeus-, todistus- ja apotosiseikoista, ks. Lindblom 2002, s. 757. Ks. Tolvanen 2005, s. 322, jonka mukaan käytännön rikosprosessissakaan ei juurikaan käytetä oikeus- ja todistustositseikkojen käsitteitä. Ks. myös Aer 2009, s. 766, ja Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1119–1120. Tarkan mukaan hallintoprosessissa seurataan löyhästi järjestystä 1) väittämistaakka, 2) näyttökynnys, 3) tuomioistuimen selvittämisvelvollisuus ja 4) todistustaakka, ks. Tarkka 2015, s. 509–516 sekä 528–529.

<sup>977</sup> Pohjolainen – Tarukannel 2004, s. 1120. He eivät pidä tätä kuitenkaan ainutlaatuisena. Samoin Määttä – Soininen 2016, s. 1048. Lisäksi ympäristölupa-asioita ratkaistaessa sovellettavia normeja on lukuisia, ks. Hepola 2005, s. 511 ja 521.

<sup>978</sup> Lindblom 2002, s. 752.

<sup>979</sup> Lindblom 2002, s. 342, 752 ja 756. Etenkin tulevaisuutta koskevissa arvioinneissa todistustositseikka voikin aiheuttaa todistusteeman. Ks. myös Eklund 1998, s. 199.

<sup>980</sup> Hepola 2005, s. 521; Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 947; ja Tarkka 2015, s. 514–516. Ks. myös Aer 2009, s. 766; Tolvanen 2013, s. 350; ja Tarkka 2018, s. 521. Ks. lisäksi selvitysvastuusta hallintomenettelyssä Mäenpää 2018, s. 443; Mäenpää 2019, s. 331; sekä selvitysvastuusta ja todistustaakasta hallintoprosessissa Mäenpää 2019, s. 328.

<sup>981</sup> Ks. aiheesta Lindblom 2002, s. 402–404 ja 757; Vihervuori 2004, s. 504 ja 507; sekä Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 946.

ten oikeustosiselikka–todistustosiselikka–näkökulmien anti asiantuntijatuomarin roolin tarkasteluun on siten rajallista.<sup>982</sup>

Ympäristöasioiden käsittelyssä keskeisessä asemassa ovat tulevaisuutta koskevat arviot ja ennusteet, joustavat normit sekä jossain määrin kokemussäännöt.<sup>983</sup> Lupaharkinnassa toiminnan arvioidut ympäristövaikutukset ja normit pyritään saattamaan yhteen.<sup>984</sup> Ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa asiantuntijan tehtäviin kuuluu muun ohella koulutuksen ja työkokemuksen kautta saavutettujen erityisten kokemussääntöjen hallinta.<sup>985</sup> Kokemussäännöt eivät kuitenkaan ole ympäristöprosessissa täysin samanlaisessa roolissa kuin siviiliprosessissa siitä syystä, että ympäristöasioissa harkintaa ei voida purkaa edellä kuvattuun näytön arviointia koskevaan konstruktion. Esimerkiksi ympäristölupa-asioissa kyse on todennäköisyyksistä sen suhteen, aiheutuisiko suunnitellusta toiminnasta ympäristönsuojelulaissa määriteltyjä kiellettyjä seureauuksia.<sup>986</sup> Lisäksi toiminnasta aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi annettujen lupamääräysten riittävyyden arviointi ja parhaan käyttökelpoisen tekniikan määrittäminen ovat keskeisessä asemassa. Nämä kaikki kysymykset kietoutuvat yhteen. Ympäristöasioissa kyse on usein tilanteesta, jossa asiantuntijatuomari toimii eräänlaisena tulkkina.<sup>987</sup>

Yleisprosessuaalisesta näkökulmasta tarkasteltuna riskinä voi olla se, että ympäristöasioiden asiantuntijatuomari tuo asianosaisten ohi muun ratkaisukokoonpanon käytettäväksi aineistoa erityisesti kokemussääntöjen muodossa.<sup>988</sup> Ajatus on siviiliprosessuaalisesta näkökulmasta ymmärrettävä. Riski ei kuitenkaan yleensä aktualisoidu siviiliprosessuaalisesta näytön arvioinnista eroavan ympäristöprosessuaalisen kokonaisvaltaisen päätösharkinnan vuoksi, johon kuuluvat ympäristölupa-asioissa luvan myöntämisen useat eri edellytykset sekä asetettavien lupamääräysten merkitys esimerkiksi luvan myöntämisen edellytysten täyttymisen kannalta. Ympäristöluvan myöntämisen edellytys-

<sup>982</sup> Robusthet-keskustelua voitaisiin joiltain osin hyödyntää hallintoprosessissa. Tuomioistuimen selvittämisvelvollisuus voi tulla harkittavaksi silloin, kun aineiston arvioidaan olevan epätäydellistä aineellisen oikeuden toteutumista vaarantavasti.

<sup>983</sup> Vihervuori 2004, s. 507; Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1112; ja Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 613.

<sup>984</sup> Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 615 alkaen. Ks. myös Tarkka 2015, s. 520, jossa pohditaan todistustaakkaa ympäristöasioissa. Ks. lisäksi faktojen ja normien erottamisen vaikeudesta ympäristöasioissa Paloniitty 2017, s. 169.

<sup>985</sup> Edelstam 1991, s. 118. Rajanveto ympäristöasioihin perehtyneiden tahojen yleisten ja erityisten kokemussääntöjen kesken voi olla vaikeaa. Erityinen kokemussääntö voi muuttua yleiseksi.

<sup>986</sup> Myös kiellettyjen seurausten laatu vaihtelee, sillä esimerkiksi naapurussuhdehaittaan liittyvän kohtuuttoman rasituksen arvioinnissa on jonkin verran harkinnanvaraa. Pohjaveden piläämiskielto sen sijaan on ehdoton.

<sup>987</sup> Edelstam 1991, s. 154–155. Substanssiin perehtynyt asiantuntijatuomari voi auttaa lainoppineita jäseniä muun muassa selvitysten tulkitsemisessa tai terminologiaan liittyvissä kysymyksissä. Ks. myös Schultz 2019, s. 122.

<sup>988</sup> Ks. esim. Vuorenperä 2012, s. 48–55.

ten arviointi voi kunkin yksittäistapauksen erityispiirteistä riippuen kytkeytyä esimerkiksi merkittävän pilaantumisen, maaperän ja pohjaveden pilaantumisen, erityisten luonnonolosuhteiden huonontumisen ja naapureille aiheutuvan kohtuuttoman rasituksen arviointiin. Kohtuuton rasitus voi puolestaan liittyä erilaisiin tekijöihin, kuten esimerkiksi meluun, tärinään pölyyn tai hajuun. Tuomioistuimen ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa, erityisesti ympäristölupa-asioissa, voimakkaasti tulevaisuuteen suuntautuva ja monitahoinen harkinta ei ole purettavissa samoin kuin siviiliprosessissa tehtävä arviointi.

## 2.6 KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA

Ympäristöprosessin tunnuspiirteet osoittavat suhteellisuudestaan huolimatta sen luonnetta hallintoprosessin alalajina, jolla on osin yleisestä hallintoprosessista poikkeavia painotuksia. Perusmuotoisen hallintoprosessin asetelmaa päätöksen tehneen viranomaisen ja valittajan välillä kuvamaan syntynyt käsite heikko kaksiasianosaissuhde ei useinkaan riitä kuvaamaan ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden asianosaisasetelmiä. Tyypillisesti moniasianosaisissa ympäristöasioissa asianosaisasetelma saattaa muistuttaa verkkoa, jossa eri reaalioihin ja ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiin liittyy erilaisia piirteitä ja painotuksia.

Yleinen hallintoprosessuaalinen tavoite eli aineelliseen totuuteen pyrkiminen korostuu ympäristöasioissa systeemitason tavoitteena asioiden perusoikeusherkkyiden, yhteiskunnallisen merkittävyyden ja indispositiivisuuden vuoksi. Samalla aineelliseen totuuteen pyrkimistä rajoittavat prosessuaaliset tekijät, kuten valituksessa esitetyt vaatimukset, luvan hakijan laaja selvitysvelvollisuus ja *reformatio in peius* -kielto. Ympäristöprosessissa aineellista totuutta suhteellistavat myös lupa-asioihin liittyvän arvioinnin suuntautuminen tulevaisuuteen sekä arvioinnin tukena olevien muiden tieteenalojen selvitysten perustuminen todennäköisyyksille.

Hallinnon selvittämisvelvollisuus, laillisuus ja lainalaisuus heijastuvat hallintoprosessiin virallisperiaatteen kautta. Hallintotuomioistuimen aktiivinen toimiminen selvityksen hankkimiseksi viran puolesta edustaa vain yhtä virallisperiaatteen ilmenemismuotoa. Moniasianosaisessa ympäristöprosessissa virallisperiaatetta on sovellettava oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja tasapuolisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Ympäristöprosessissa on erityisen tärkeää nähdä virallisperiaate oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin valossa. Samoin ympäristöluvan hakijalle asetettu selvitysvelvollisuus heijastuu virallisperiaatteen soveltamiseen. Näin ollen ympäristöprosessissa tuomioistuimen huolehtimisvelvollisuus ja prosessinjohto painottuvat tuomioistuimen aktiivisen selvittämisen sijaan. Muutoksenhakutuomioistuimen on osoitettava lisä-

selvityksen tarve asian osapuolille, joilla on ensisijainen vastuu selvityksen esittämisestä. Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarilla on keskeinen rooli tuomioistuimen toteuttaessa virallisperiaatteeseen kuuluvaa huolehtimisvelvollisuuttaan ja harkittaessa, onko osapuolilta pyydettävä lisäselvitystä. Ympäristöprosessissa huomiota on kiinnitettävä myös prosessin osapuoliin, joiden tulee hahmottaa oma roolinsa suhteessa puolueettomana riidan ratkaisijana toimivaan tuomioistuimeen. Osapuolten aktiivinen toiminta prosessissa vähentää tuomioistuinjohtoisuuden tarvetta.

Vaikka siviiliprosessuaaliset taakat eivät ole sellaisinaan sovellettavissa hallintoprosessiin, siviiliprosessuaalisella yllättäviä ratkaisuja koskevalla keskustelulla voi olla sen kaksiasianosaissuhteeseen liittyvistä lähtökohdista huolimatta annettavaa ympäristöprosessiin erityisesti reformatorisuutta arvioitaessa. Reformatoristen ratkaisujen tarkastelu yllättävien ratkaisujen kiellon valossa on omiaan korostamaan hallintoprosessin luonnetta oikeudenkäyntinä. Aiheeseen palataan vielä myöhemmin oikeustapausten yhteydessä.

Sen sijaan siviiliprosessiin liittyvän todisteluteoreettisen keskustelun anti ympäristöprosessiin on rajatumpaa ratkaisutoiminnan ja harkinnan erilaisien lähtökohtien vuoksi. Ympäristöprosessissa tehdään usein kokonaisvaltaista päätösharkintaa. Ympäristölupa-asioissa arvioidaan luvan myöntämisen moninaisia edellytyksiä ja asetettavien lupamääräysten merkitystä tulevaisuuteen suuntautuen. Erilaiset lähtökohdat taittavat voimakkaimman kärjen ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmään kohdistuvalta, muiden prosessilajien lähtökohdista kumpuavalta kritiikiltä.



## 3 Asiantuntijatuomarin rooli ja tehtävät

### 3.1 ALUKSI

Modernissa oikeusvaltiossa tuomioistuinratkaisujen tulee pohjautua vakuuttaviin perusteluihin.<sup>989</sup> Tuomioistuimen asema ei voi perustua pelkästään auktoriteettiin.<sup>990</sup> Tuomioistuimen tehtävänä on tuottaa oikeusturvaa hyvin argumentoituilla päätöksillä.<sup>991</sup>

Ympäristönsuojelulain mukaisia asioita ratkaistaessa hallintotuomioistuimen päätösten perusteluihin kohdistuu erityisvaatimuksia. Etenkin joustavia normeja, kuten ympäristöoikeudellista substanssilainsäädäntöä, tulkittaessa päätöksen perustelut nousevat tärkeään rooliin hallintotuomioistuimen ja sen ratkaisujen legitimitetin, avoimuuden ja uskottavuuden kannalta.<sup>992</sup> Tuomioistuimen päätöksissä on saadun selvityksen selostamisen ja oikeudellisen arvioinnin oltava monipuolista. Perustelujen tulee ympäristöasioissa peilata valituksessa esitettyjä vaatimuksia ja niiden perusteita sekä osoittaa juridiikan ja substanssin osaamista. Muutoksenhakuasteen on vakuutettava retoriikallaan asianosaiset ja yleisö.<sup>993</sup> Samalla tuomioistuimen päätösten perustelujen laatu liittyy hallinnon kontrolliin.<sup>994</sup>

Tuomioistuinten päätösten perustelut eivät koske pelkästään yksittäisiä tapauksia, vaan ne voidaan etenkin vaikeissa tulkintatilanteissa nähdä puheen-

<sup>989</sup> Aarnio 2011, s. 53–55. Ks. myös Pitkäranta 2004, s. 35–36, jonka mukaan joskus on vain ”katsottava”, sekä ”on katsottava”-perustelujen kritiikistä Määttä 2008, s. 393; Paso 2009, s. 347; Pölönen – Tapanila 2015, s. 39; Soininen 2016, s. 1; ja Mäenpää 2019, s. 527.

<sup>990</sup> Paso 2009, s. 313; Aarnio 2011, s. 36, 49–52 ja 117; sekä Syrjänen 2012, s. 350. Ks. perustelujen tehtävistä Mäenpää 2019, s. 521–523.

<sup>991</sup> Aarnio 2011, s. 91–94. Ks. oikeudellisen ratkaisun tekemisestä Myrsky 2010, s. 413. *Pro & contra* -argumentaatioissa esitetään ratkaisun puolesta ja sitä vastaan olevat näkökohdat. Perustelutapa sopii erityisesti kiperiin tulkintatilanteisiin tai ennakkopäätöksiin, ks. Virolainen – Martikainen 2010, s. 62–63. Korkeimman hallinto-oikeuden osalta kyseinen perustelutapa on harvinainen, ks. Määttä 2008, s. 397. Hollon mukaan hallintopäätöksillä ja yleisessä lainkäytössä tehtävillä ratkaisuilla on eri tehtävät niiden ajallisen suuntautumisensa vuoksi, ks. Hollo 2015, s. 4.

<sup>992</sup> Ekroos 1995, s. 396 ja 408; Kuusiniemi 2013, s. 320; sekä Kokko 2019, s. 523–530. Ks. myös Tuori 2000a, s. 297, sekä Aarnio 2011, s. 36–37 ja 50–51. Ks. erityisesti teleologisesta tulkinnasta ja aputieteistä Heuman 2005–06, s. 780.

<sup>993</sup> Paso 2009, s. 15. Ks. myös Aarnio 1989, s. 278–283, ja Aer 2000, s. 216–217. Ks. esim. perustelujen kontrollifunktiosta Huovila 2003, s. 263–282. Suomessa muutosidonnainen ajattelu alkoi 1960-luvulta lähtien tehdä tilaa muissa Pohjoismaissa jalansijaa saaneille näkökohdille. Huomiota alettiin kiinnittää etenkin argumentointiin, ks. Aarnio 2011, s. 78. Ks. vielä Paso 2009, s. 16, 35 ja 43–44, sekä Virolainen – Martikainen 2010, s. 203.

<sup>994</sup> Soininen 2018, s. 270. Ks. yleisellä tasolla tuomioistuinten päätösten perusteluista Mäenpää 2018, s. 1088–1093.

vuoroina niin suppeassa kuin laajassakin oikeusyhteisössä.<sup>995</sup> Auditorio, jonka vakuuttamiseen tuomioistuimen on perusteluissaan pyrittävä, on ympäristöasioissa laaja ja moniammatillinen.<sup>996</sup>

Asiantuntijatuomarit kykenevät oman tieteenalansa koulutuksen ja kokemuksen ansiosta arvioimaan, mitkä selvitykset ovat tieteellisin kriteerein ja metodologisista perustein luotettavia, konkretisoimaan asiaa sekä puntaroimaan, onko esitetty selvitys riittävää.<sup>997</sup> He voivat myös tulkita asiantuntijatietoa auttamalla ratkaisukokoonpanon muita jäseniä ymmärtämään substanssiin liittyviä ulottuvuuksia. Asiantuntijatuomarin tehtävänä ei ole tuoda asian ratkaisemiseen uutta tietoa.<sup>998</sup> Sen sijaan asiantuntijatuomarijärjestelmän ansiosta tieteellinen osaaminen on läsnä tuomioistuimen käydessä sisäisiä neuvottelujaan.<sup>999</sup> Asiantuntijatuomarin tehtävänä on tarkastella ympäristöasioihin liittyvää tieteellistä selvitystä kriittisesti. Hänen tulee avata muulle ratkaisukokoonpanolle selvitykseen mahdollisesti liittyvät ennako-oletukset, ristiriidat ja epävarmuustekijät sekä koulukuntaerot, jotka saattavat vaikuttaa selvityksen ja sen luotettavuuden arviointiin.<sup>1000</sup>

Vaasan hallinto-oikeuden osaamislueletelosta ilmenee, että ympäristöasioiden asiantuntijatuomarit ovat erikoistuneet tiettyihin ympäristöasioihin toisin kuin lainoppineet jäsenet.<sup>1001</sup> Toiminnan tehostumisen kannalta asiantuntijatuomareiden erikoistuminen on sinänsä kannatettavaa, mutta samalla asioiden jakamiseen on kiinnitettävä huomiota erityisesti tasapuolisuuden, tehokkuuden ja läpinäkyvyyden näkökulmasta.<sup>1002</sup>

Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin tehtävät liittyvät keskeisesti tuomioistuimen päätöksen rakentamiseen. Vaasan hallinto-oikeuden työjärjestyksen mukaan esittelijän on asiaa valmistellessaan neuvoteltava teknisistä ja luonnontieteellisistä seikoista asianomaisen alan hallinto-oikeustuomarin kanssa, ellei se ole asian laadun vuoksi ilmeisen tarpeetonta.<sup>1003</sup> Neuvottelusalaisuudesta ja muis-

<sup>995</sup> Tuori 2005, s. 1058, jonka mukaan suppea oikeusyhteisö muodostuu lakimiehistä ja laaja yhteiskunnasta. Ks. oikeusyhteisön vakuuttamisesta ympäristöasioissa Kokko 2019, s. 524.

<sup>996</sup> Ks. auditoriosta esim. Aarnio 1989, s. 278–283.

<sup>997</sup> Kuusiniemi 2013, s. 327 ja 331.

<sup>998</sup> Samansuuntaisesti Schultz 2019, s. 122. Ks. Edelstam 1991, s. 155, jonka mukaan asiantuntijajäsenen tehtävänä voi olla asiantuntijatiedon tekeminen ymmärrettäväksi muille jäsenille, ja s. 405, jonka mukaan asiantuntijajäsen ei saa tuoda asiaan uutta tietoa, kuten todistaja.

<sup>999</sup> Paloniitty – Kangasmaa 2018, s. 127.

<sup>1000</sup> Samansuuntaisesti Amirante 2012, s. 466–467. Ks. Fisher 2007, s. 12, jonka mukaan tieteen näennäisen objektiivisuuden taustalla voi olla ideologisia vaikutteita.

<sup>1001</sup> Vaasan hallinto-oikeuden tekniikan ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomareiden osaamislueletelo. Sen sijaan ympäristöasioita käsittelevät lainoppineet jäsenet eivät erikoistu ympäristöasioiden sisällä eivätkä edes pelkästään ympäristöasioihin, ks. Kuusiniemi 2013, s. 325. Ks. myös Paloniitty – Kangasmaa 2018, s. 125 (erityisesti alaviite 2).

<sup>1002</sup> Ks. asioiden jakamisesta, asiantuntemuksesta ja puolueettomuudesta tarkemmin Paloniitty – Kangasmaa 2018, s. 136–137. Ks. myös Council of Europe 2010, kohta 9, 24 ja 61, sekä Koulu – Koulu 2019, s. 14 ja 279–284.

<sup>1003</sup> Vaasan hallinto-oikeuden työjärjestyksen 27 §.

tioiden salassapidosta johtuen asiantuntijatuomarin myötävaikutusta yksittäisessä asiassa on kuitenkin vaikea selvittää.<sup>1004</sup> Asiantuntijatuomarin tehtävät riippuvat osittain siitä, toimiiko hän esittelevänä jäsenenä, tarkastavana jäsenenä vai niin sanottuna perehtyvänä eli muuna jäsenenä. Asiantuntijatuomarin panoksen voidaan arvioida näkyvän selvimmin valituksenalaisten päätösten muutostilanteissa, äänestyslausunnoissa ja asiantuntijan itsensä esittelemisissä asioissa.

Mielenkiintoisena yksityiskohtana voidaan mainita, että uuden hallintoprosessilain 85 §:n 1 momentin mukaan äänestystilanteissa muu kuin lainoppinut jäsen esittää kantansa ennen lainoppinutta jäsentä. Jos jäsen esittelee asian, hänen on kuitenkin esitettävä kantansa ensin. Pykälän perustelujen mukaan muulla kuin lainoppineella jäsenellä tarkoitetaan muun muassa vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden asiantuntijatuomareita. Lisäksi perusteluissa viitataan vallinneeseen käytäntöön, jonka mukaan muut kuin lainoppineet jäsenet on katsottu virkaiältään nuorimmiksi.<sup>1005</sup> Hallituksen esityksen kirjaus ei täysin vastaa nykyistä tilannetta, sillä Vaasan hallinto-oikeuden virkaikäjärjestyksessä asiantuntijatuomareita ei ole pidetty kategorisesti virkaiältään nuorimpina.<sup>1006</sup>

## 3.2 VALITUKSENALAISEN PÄÄTÖKSEN MUUTTAMINEN

### 3.2.1 Lupapäätöksen muuttaminen

Seuraavassa pyritään valottamaan oikeustapauksin ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin roolia ja tehtäviä sekä prosessuaalisia haasteita. Asiantuntijatuomarit toimivat vain harvoin tarkastavina jäseninä. Yleisin rooli lienee perehtyvän eli muun jäsenen rooli. Toisinaan asiantuntijatuomarit toimivat esittelevinä jäseninä. Oikeustapaukset on ryhmitelty valituksenalaisen päätöksen muuttamistilanteisiin<sup>1007</sup>, äänestyksiin sekä tapauksiin, joissa ympäristöasioiden asiantuntijatuomari toimii esittelijänä. Käsitellyistä oikeustapauksista pyritään saamaan esille asiantuntijatuomarin kädenjälki muutoksenhakuasteessa ja valaisemaan hänen rooliaan, tuomaan esille erilaisia prosessiasetelmia sekä havainnollistamaan ympäristöoikeudellista ratkaisutoimintaa.<sup>1008</sup>

<sup>1004</sup> Samansuuntaisesti Paloniitty 2017, s. 169. Ks. myös Kuusiniemi 2013, s. 329.

<sup>1005</sup> HE 29/2018 vp, s. 153–154.

<sup>1006</sup> Vaasan hallinto-oikeuden virkaikäjärjestys.

<sup>1007</sup> Aineistoon on valikoitu tapauksia, jotka edustavat monipuolisesti erilaisia lupamääräysten muuttamistilanteita. Ympäristölupamääräysten tarkistamissäännökset on sittemmin kumottu 1.5.2015 voimaan tulleella ympäristönsuojelulain (527/2014) muutoksella (423/2015).

<sup>1008</sup> Sen analysointi, miten usein ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa äänestetään muihin asiaryhmiin verrattuna, ei ole mahdollista tämän tutkimuksen puitteissa.

Laajahkoa ympäristöasiaa edustaa Vaasan hallinto-oikeuden 22.1.2016 antama ratkaisu numero 16/0009/2, jossa oli kyse kaivokselle myönnetystä *ympäristö- ja vesitalousluvasta*. Hallinto-oikeuteen valitti kolme tahoa, mukaan lukien luvan hakija. Hallinto-oikeus lisäsi haitankärsijän valituksesta jätehuoltosuunnitelmaa koskevaan määräykseen velvoitteen tarkastella samalla sivukivien sijoittamista takaisin louhokseen. Kyseinen haitankärsijä ei ollut esittänyt tämän sisältöistä vaatimusta, vaan hän oli vaatinut asian palauttamista uudelleen käsiteltäväksi sekä uutta ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Hallinto-oikeus lisäsi lupaan myös määräyksen siitä, että toiminnanharjoittajan tulee liittää aluehallintovirastolle tehtävään hakemukseen teknis-taloudellinen selvitys jätevesien käsittelemisestä ja johtamisesta siten, että sekoittumisvyöhyke voidaan määrätä mahdollisimman suppeana, jos sekoittumisvyöhykkeen laajentaminen on tarpeen. Hallinto-oikeus määräsi lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle toimitettavasta selvityksestä koskien muun muassa rikastushiekka-altaan korottamista.<sup>1009</sup> Viimeksi mainitut muutokset tehtiin edellä mainitun haitankärsijän valituksen sekä muuttuneen lainsäädännön vuoksi.

Ratkaisu havainnollistaa lupamääräysten muutosten yksityiskohtaisuutta, vaativuutta sekä niiden edellyttämää substanssiosaamisen tarvetta.<sup>1010</sup> Samalla ratkaisu osoittaa, miten lupamääräysten muutoksia voidaan tehdä ilman valittajan nimenomaista vaatimusta.

Vaasan hallinto-oikeuden 6.6.2016 antamassa päätöksessä numero 16/0122/2 oli kyse yksinkertaisesta lupamääräysten muuttamisesta. Ympäristölautakunta oli myöntänyt yhtiölle ympäristöluvan puutavaran sahaukseen ja höyläykseen. Hallinto-oikeuteen valitti toiminnanharjoittajan lisäksi kaksi yksityishenkilöä, jotka vaativat muun ohella, että sirkkelin voimanlähteenä on käytettävä sähkömoottoria. Hallinto-oikeus lisäsi muun muassa velvoitteen toimittaa lautakunnalle selvitys sirkkelin voimalähteenä käytettävän dieselmoottorin pakokaasupäästöistä ja toimenpiteistä niiden vähentämiseksi sekä selvitys mahdollisuuksista korvata moottori sähkömoottorilla. Tehty muutos perustui siis haitankärsijöiden valitukseen, mutta muutos oli esitettyä vaatimusta lievempi. Korkein hallinto-oikeus ei 13.9.2017 antamallaan päätöksellä taltionumero 4427 muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.

<sup>1009</sup> Asiassa oli myös kyse jätevuonon arvonlisäverosta. Hallinto-oikeus hylkäsi yhtiön valituksen. Arvonlisäverokysymyksen osalta asia oli myöhemmin korkeimmassa hallinto-oikeudessa, joka ei vuosikirjaratkaisullaan KHO 2017:24 (äänestys 5–2) muuttanut lopputulosta.

<sup>1010</sup> Ks. eri tieteidenalojen osaamista vaativista lupamääräysten muuttamistilanteista myös Vaasan hallinto-oikeuden 1.2.2017 antama paperitehdasta koskenut ratkaisu numero 17/0023/2. Aluehallintovirasto oli käsitellyt uuden ympäristönsuojelulain 233 §:n mukaisen hakemuksen suurten polttolaitosten polttoainetehon yhteenlaskemissäännön ja suurten polttolaitosten päästöjen rajoittamisesta annetun asetuksen mukaisten velvoitteiden vahvistamiseksi ja tarkistanut ympäristöluvan. Hallinto-oikeus muun muassa nosti kattilan hiukkasten päästörajaa. KHO kumosi 10.11.2017 antamallaan päätöksellä taltionumero 5795 hallinto-oikeuden päätöksen lupamääräyksen osalta.

Yksityiskohtaista määräyksen muuttamistilannetta kuvastaa Vaasan hallinto-oikeuden 2.6.2016 päätös numero 16/0120/2.<sup>1011</sup> Kyseessä oli voimallituksen lupamääräysten tarkistamisasia. Yhtiö oli hallinto-oikeudelle tekemässään valituksessa muun ohella vaatinut viranomaisen asettaman lupamääräyksen 3 kumoamista. Hallinto-oikeus *muuttikin* lupamääräyksen 3 kuulumaan seuraavasti (*muutokset kursivilla*): ”Lietettä (*poistettu tekstiä*) poltettaessa kattilan savukaasujen lämpötila on oltava leijupedin yläpuolella vähintään kaksi sekuntia 850 °C. *Ajettaessa kattilaa osakuormalla alle 70 kg/s höyryn kehityksellä, voi lämpötila lietettä poltettaessa olla 750 °C, jos käyttöjakson aikana tehdään määräyksen 25 mukaisesti savukaasuista ylimääräinen PCDD- ja TCDD-päästömittaus. Tilapäisesti muulloinkin, kun selvitetään laitoksen haitallisten päästöjen riippuvuutta polttolämpötilasta, voidaan kattilaa ajaa alemmilla lämpötilatasoilla.*”<sup>1012</sup>

Asia eteni yhtiön valituksesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka 14.8.2017 antamallaan päätöksellä taltionumero 3829 *muutti* edelleen lupamääräystä 3. Yhtiö oli vaatinut jatkomuutoksenhaussa korkeimmalle hallinto-oikeudelle lupamääräyksen 3 *poistamista*. Yhtiö katsoi, että lupamääräys 3 oli sekava ja aiheutti uusia ongelmia. Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että yhtiön olisi tullut esittää riittävä selvitys. Korkein hallinto-oikeus piti kuitenkin hallinto-oikeuden muuttamaa lupamääräystä monimerkityksellisenä mittausvelvoitteen osalta. Tämän vuoksi määräystä *muutettiin* korkeimmassa hallinto-oikeudessa vielä muun muassa siten, että luvan saajan on laadittava erillinen tarkkailusuunnitelma. Tapaus osoittaa lupamääräysten muutosten mahdollisen tulkinnanvaraisuuden ohella myös, miten hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on lupamääräyksen muuttamista pidetty mahdollisena, vaikka asiassa oli vaadittu määräyksen kumoamista.<sup>1013</sup>

<sup>1011</sup> Esimerkkinä yksityiskohtaisesta lupamääräysten muuttamisesta määräysten tarkistamisasias-  
sa voidaan mainita myös Vaasan hallinto-oikeuden 18.10.2016 antama päätös numero 16/0220/2  
(lainvoimainen), jossa oli kyse muun muassa tehtaan prosessijätevesien esikäsittelystä sekä ni-  
den tarkkailusta. Yksityiskohtaisesta muuttamisesta oli myös kyse Vaasan hallinto-oikeuden  
30.6.2016 antamassa päätöksessä numero 16/0139/2 (lainvoimainen), jossa hallinto-oikeuteen  
saapui viisi valitusta kaivoksen ja rikastamon muuttuvalle toiminnalle myönnetystä ympäristölu-  
vasta. Se muutti 52 lupamääräyksestä peräti 15. Korkeimman hallinto-oikeuden turvetuotannon  
lupamääräysten tarkistamista koskenut päätös 25.9.2017 taltionumero 4710 puolestaan osoittaa,  
miten se on ainakin ennen valituslupauudistusta puuttunut lupamääräysten muutoksiin yksityis-  
kohtaisesti. Taustalla oli Vaasan hallinto-oikeuden 29.3.2016 antama päätös numero 16/0139/1,  
jossa muutoksia oli jo tehty. Nähtäväksi jää, muuttaako ympäristöasioiden siirtyminen valituslu-  
van taakse lupamääräysten sisältöön puuttumista KHO:ssa. Uuden prosessilain 111 §:n mukaan  
valituslupa on kuitenkin myönnettävä, jos myöntämisen kolmesta edellytyksestä yksi täyttyy.  
KHO on siten pääasiassa valituslupatuomioistuin, mutta ei yksinomaan prejudikaattiuomio-  
istuin.

<sup>1012</sup> Aluehallintovirasto oli esittänyt hallinto-oikeudelle antamassaan lausunnossa samansuun-  
taista lupamääräyksen 3 muuttamista.

<sup>1013</sup> KHO piti tarpeellisena täsmentää myös Vaasan hallinto-oikeuden 17.11.2016 antamassa pää-

Edellä selostettujen oikeustapausten perusteella voidaan havaita, että hallinto-oikeuden tekemät lupamääräysten muutokset ovat moninaisia laajuutensa ja vaikeusasteensa osalta. Lupamääräysten muutokset edellyttävät sekä juridiikan että substanssin osaamista. Edellä selostetuista oikeustapauksista ilmenee, miten muutoksenhakuasteet voivat tehdä yksityiskohtaisia muutoksia lupamääräyksiin, osin ilman asianosaisten nimenomaisia muutosvaatimuksia.<sup>1014</sup> Tapauskokonaisuus vahvistaa oikeuskirjallisuudessa esitettyä näkemystä siitä, että ympäristölupa-asioissa lupamääräysten muuttamiskynnys on matalalla ja tuomioistuimen harkintavalta vastaa pitkälle hallintoviranomaisen harkintavaltaa.<sup>1015</sup> Korkein hallinto-oikeus on aktiivisesti ja yksityiskohtaisesti puuttunut hallinto-oikeuden tekemiin lupamääräysten muutoksiin, mikä voi osin kertoa ensimmäisen muutoksenhakuasteen tekemien muutosten ongelmallisuudesta.<sup>1016</sup>

Sen arviointi, missä määrin jatkomuutoksenhakualttius liittyy hallinto-oikeuden tekemien muutosten yllätyksellisyyteen, edellyttäisi oikeuskäytännön tarkempaa ja laajempaa analyysia. Edellä selostettu oikeuskäytäntö osoittaa kuitenkin, että korkein hallinto-oikeus on toisinaan perustellut reformatorisia ratkaisujaan hallinto-oikeuden tekemien muutosten epäselvyydellä ja monitulkintaisuudella.<sup>1017</sup>

Mielenkiintoinen prosessuaalinen kysymys, johon ei ole tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista tarkemmin syventyä, liittyy siihen, miten muutoksenhakuasteet voivat argumentoida lupahakemuksen hylkäämistilanteissa. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2013:74 oli kyse kallioaineksen louhinnan ja murskauksen ympäristöluvasta alueella, jolta oli löydetty harvinaisiin hämähäkkieläimiin kuuluvia lajeja ja tieteelle mahdollisesti uusi laji. Ympäristölautakunta oli hylännyt yhtiön hakemuksen ja Vaasan hallinto-oikeus oli ratkaisullaan 7.4.2011 numero 11/0151/3 hylännyt yhtiön valituksen hiukan lautakunnan päätöksestä poikkeavilla perusteluilla. Toiminnanharjoittaja esitti valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle,

töksessä numero 16/0594/3 tehtyä muutosta. Kyse oli biokaasulaitoksen ympäristöluvasta. Toimin asiassa esittelevänä jäsenenä. KHO muutti 12.12.2017 antamallaan päätöksellä taltionumero 6354 yhdistyksen valituksen enemmälti hyläten yhtä lupamääräystä, vaikka yhdistys oli vaatinut jatkomuutoksenhaussa ensisijaisesti asian palauttamista ja toissijaisesti kyseisen lupamääräyksen poistamista lukuun ottamatta siinä asetettuja päästörajoja. Lisäksi broilerin kasvatustoiminnan laajennuksen ympäristölupaa koskeneesta vuosikirjaratkaisusta KHO 2017:167 ilmenee, miten yksityiskohtaisia muutoksia on tehty korkeimmassa hallinto-oikeudessa, vaikka valittajat eivät ole sitä nimenomaisesti vaatineet.

<sup>1014</sup> Ks. myös HE 43/2017 vp, s. 20–21.

<sup>1015</sup> Ks. aiheesta esim. Vihervuori 2004, s. 498–499.

<sup>1016</sup> Ks. myös valituslupauudistuksen jälkeinen KHO:n ratkaisu 12.12.2019 taltionumero 5874, jossa se katsoi, että ympäristöluvan peruuttamisasia oli muuttunut hallinto-oikeudessa perusteiltaan erilaiseksi (Vaasan hallinto-oikeuden 30.1.2018 antama päätös numero 18/0018/2). Hallinto-oikeuden päätös kumottiin tältä osin.

<sup>1017</sup> Sen selvittäminen, olivatko hallinto-oikeuden muutokset todella monitulkintaisia, vaatisi tapauksen tarkempaa analyysia.

että hallinto-oikeuden ei olisi tullut hylätä hakemusta sellaisella perusteella, jota ei ole mainittu viranomaisen päätöksessä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan hallinto-oikeus ei ollut perustanut päätöstään uusiin tosiseikkoihin, vaan se oli arvioinut tosiseikkojen merkitystä eri säännösten perusteella kuin lautakunta. KHO kuitenkin katsoi analysoituaan lautakunnan ja hallinto-oikeuden päätösten perusteluita oikeusohjeineen, että ”– – hakemuksen hylkäysperuste ei ole hallinto-oikeuden päätöksessä muuttunut – –”. Vastavaanlaisia kysymyksiä perustelujen muuttumisesta voi tulla esille myös hallintopakko- ja valvonta-asioiden yhteydessä, kuten seuraavasta ilmenee.

### 3.2.2 Hallintopakko- ja valvontapäätöksen muuttaminen

Hallintopakko- ja valvontapäätöksiin liittyy vastaavanlaista substanssiasiantuntemuksen tarvetta kuin ympäristölupa-asioissa.<sup>1018</sup> Hallintopakko- ja valvontapäätösten rakenne poikkeaa ympäristölupapäätöksistä erityisesti laajojen määräysten puuttumisen vuoksi. Lisäksi reformatoriset ratkaisut voivat prosessuaalisista syistä olla hallintopakko- ja valvonta-asioissa lupa-asioita ongelmallisempia. Edellä mainitut tekijät saattavat vähentää reformatoristen ratkaisujen tekemistä hallintopakko- ja valvonta-asioissa.

Vaasan hallinto-oikeuden 12.12.2011 antamassa päätöksessä numero 11/0852/2 kyse oli pohjavesialueella sijaitsevan *polttonesteiden jakeluaseman hallintopakosta*. Aseman ympäristölupahakemus oli hylätty jo aiemmin. Ympäristölautakunta katsoi, että kielteisen luparatkaisun myötä aiemman ympäristölupamenettelylain mukaisen luvan voimassaolo oli päättynyt. Lautakunta oli muun ohella määrännyt, että toiminnanharjoittajan oli uhkasakon uhalla lopetettava toiminta viimeistään 12 kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Hallinto-oikeus muutti toiminnanharjoittajan valituksesta päätöstä siten, että toiminnanharjoittajaa kiellettiin silloisen ympäristönsuojelulain 84 §:n nojalla sakon uhalla jatkamasta toimintaa, ellei toimintaa tai siltä edellytettävää ympäristölupaa ole muutettu niin, ettei toiminnasta aiheudu pohjaveden pilaantumista. Yhtiö valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja katsoi muun ohella, että asia oli hallinto-oikeudessa muuttunut toiseksi. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi 16.1.2013 päätöksellään taltionumero 188 valituksen ja katsoi sinänsä perustellusti, että hallinto-oikeus oli vain rajannut hallintopakkoa.

Tapaus osoittaa kuitenkin, että hallintopakkopäätöksen muuttaminen ei ole aina riskitöntä ja kuvastaa hallintopakko- tai valvontapäätöksen muuttamiseen liittyviä mahdollisia ongelmia.<sup>1019</sup> Hallintopakon perusrakenteen ja lähtökoh-

<sup>1018</sup> Ks. esim. hallintopakosta, joka liittyi lupamääräysten noudattamisen valvontaan ja melumitauksiin, KHO 2016:172 ja sitä edeltänyt Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisu 7.10.2015 numero 15/0523/3.

<sup>1019</sup> Vaasan hallinto-oikeuden 2.11.2015 antama ratkaisu numero 15/0292/2 osoittaa, että hallin-

tien vuoksi valituksenalaisen päätöksen muuttamiseen on syytä suhtautua ympäristölupa-asioita pidättyväisemmin. Prosessuaalinen asetelmakin on usein muutoksenhakuasteessa toisenlainen kuin lupa-asioissa. Asetetuista hallintopakoista valittaa tyypillisesti velvoitettu. Tällöin valituksenalaista päätöstä ei voida muuttaa muutoksenhakijan vahingoksi.

### 3.2.3 Kootusti valituksenalaisten päätösten muuttamistilanteista ja näkemyksiä reformatorisuudesta

Syitä siihen, miksi hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen harkintavallan on ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa katsottu olevan lähellä toisiaan, on monia. Ympäristönsuojelulain mukaisiin asioihin haetaan muutosta hallintovalituksella, joten tutkimisvalta on lähtökohtaisesti laaja ja ratkaisuvaihtoehdot moninaisia. Asiat ovat oikeusharkintaisia. Niiden perusoikeusherkkyys ja kansainväliset yhteydet ovat osatekijöitä siihen, että tuomioistuimella on katsottu olevan laajat mahdollisuudet puuttua lupamääräyksiin. Hallintotuomioistuimen tulee ympäristöasioissakin arvioida valituksenalaisen päätöksen lainmukaisuutta. Se sopii periaatteessa asioiden oikeusharkintaisuuteen. Saattaa myös olla, että lainvastaisuuden tulkinta on ympäristöasioissa muita asiaryhmiä laajempaa. Edellä lausutusta huolimatta voidaan kysyä, onko viranomaisen ja tuomioistuimen harkintavallan samankaltaisuutta korostettu ympäristöasioissa liikaakin ilman sen syiden ja tarpeellisuuden perusteellista selvittämistä.

Neuvottelusalaisuuden taakse jää, miten ympäristöasioiden asiantuntijatuomarit osallistuvat päätösten muutoksiin asioissa, joissa he eivät toimi esittelevinä jäseninä. Asiantuntijatuomarin panos asian ratkaisuun ei välttämättä selviä edes tuomioistuimen muistioista ja konsepteista, sillä asioiden ratkaiseminen perustuu myös keskusteluihin istunnoissa. Asiantuntijatuomari toimii todennäköisesti ainakin varmistavana tekijänä lupamääräyksiä muokattaessa. Ilman asiantuntijatuomaria juristikokoonpanon olisi vaikea tehdä teknistä ja luonnontieteellistä osaamista edellyttäviä lupamääräysten muutoksia. Juristikokoonpanossa toimiva hallinto-oikeus ratkaisisi ympäristönsuojelulain mukaiset asiat todennäköisesti muodollisin perustein, tekisi palautusratkaisuja viranomaiseen tai hylkäisi ympäristölupahakemuksia varmuuden vuoksi. Tämä

---

topakkopäätöksiä voidaan tarvittaessa sisällöllisesti muuttaa ohi valittajan vaatimuksen. Kyse oli pilaantuneen maaperän puhdistamisesta ja olin itse esittelevänä jäsenenä. KHO ei 3.11.2016 antamallaan päätöksellä taltionumero 4620 muuttanut lopputulosta. Myös 7.10.2015 antamassaan ratkaisussa numero 15/0524/3 Vaasan hallinto-oikeus muutti valvonta-asiassa annettua päätöstä. Sovellettuina oikeusohjeina mainittiin vanhan ympäristönsuojelulain 46 §. Hallinto-oikeuden päätöksestä ei valitettu. Päätöksen muuttaminen on mahdollista myös yksittäistä määräystä koskevan uuden ympäristönsuojelulain 180 §:n mukaisessa asiassa, kuten Vaasan hallinto-oikeuden 12.6.2017 antama lainvoimainen ”savupiippuratkaisu” numero 17/0190/2 osoittaa.

olisi erityisesti vastoin toiminnanharjoittajan intressejä. Asiantuntijatuomarijärjestelmä mahdollistaa sen, että ympäristölupa on usein pysytettävissä lupamääräyksiä tiukentamalla. Tästä ei kuitenkaan voida tehdä sitä johtopäätöstä, että asiantuntijatuomarijärjestelmä olisi olemassa yksinomaan toiminnanharjoittajien intressien turvaamiseksi. Reformatoriset ratkaisut koituvat usein myös ympäristön ja haitankärsijöiden eduksi.<sup>1020</sup>

Oikeuskäytäntö osoittaa, että muutoksenhakuasteet saattavat tehdä valituksenalaisiin päätöksiin muutoksia ilman nimenomaista vaatimusta. Tämä voi hallintoprosessin erityispiirteiden, kuten hallintomenettelyä heijastelevan väljän vaatimistaan, ohella perustua siihen, että valituksenalaisen päätöksen muuttamisen katsotaan olevan kumoamista vähäisempää. Se ei kuitenkaan aina pidä paikkaansa, vaan kyse voi olla yleisprosessuaalista terminologiaa lainaten ”muun seuraamuksen tuomitsemisesta”. Lisäksi osapuolet ovat voineet käydä oikeutta kokonaan muista seikoista kuin valituksenalaisen päätöksen muuttamisesta. Edellä tarkasteltujen tapausten valossa tämä ei ole silmiinpistävä ongelmakohta. Valituksenalaisten päätösten muutokset ovat olleet varsin maltillisia, eivätkä ainakaan täysin prosessissa käydyn keskustelun ulkopuolella.<sup>1021</sup>

Voidaan silti kysyä, onko tuomioistuimessa käytävä ympäristöprosessi täytännyt edellä kuvatussa tilanteessa tarkoituksensa oikeudenmukaisena oikeudenkäyntinä ja sisältyykö ympäristöprosessiin liikaa hallintomenettelyvaiheen elementtejä siten, että tuomioistuin alkaa muistuttaa ylintä hallintoviranomaista. Vallanjaon yksi ilmenemismuoto on menettelyllinen siten, että toimeenpano- ja tuomiovallan käyttämät menettelyt ovat eriytyneet.<sup>1022</sup> Muutoksenhakuvaiheen luonne tulee hahmottaa oikeudenkäyntinä, johon liittyy hallintomenettelystä poikkeavia piirteitä, ja sen tulee profiloitua nimenomaan tuomioistuinprosessina.<sup>1023</sup>

Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin mahdollistama valituksenalaisen päätöksen muuttaminen hallinto-oikeudessa voi parhaimmillaan tuottaa dynaamista, aitoa oikeussuojaa.<sup>1024</sup> Samalla kyse voi olla yllättävistä ratkaisuksista, jotka eivät kuitenkaan ole hallintoprosessissa muista prosessilajeista poiketen

<sup>1020</sup> Asiantuntijatuomarit edistävät materiaalisesti oikeita ratkaisuja ristiriitatilanteissa, ks. Kuusiniemi 2013, s. 332.

<sup>1021</sup> Valituksessa esitettyjen vaatimusten, vastineiden ja lausuntojen sekä tuomioistuinratkaisuisa tehtyjen muutosten mahdollisten kohtaanto-ongelmien tarkempi analyysi edellyttäisi tapausten yksityiskohtaista analyysiä, johon ei tämän tutkimuksen puitteissa ole mahdollisuutta.

<sup>1022</sup> Tuori 2005, s. 1024–1030, jonka mukaan vallanjako-oppi on sekä poliittinen että oikeudellinen doktriini.

<sup>1023</sup> Samoin yleisestä hallintoprosessista ja sen suhteesta hallintomenettelyyn Tarkka 2018, s. 529–530. Ks. hallintoprosessin perusrakenteesta, hallintoprosessin yhteyksistä hallintokantelun tutkimiseen ja kansalaisen asemasta hallintoasian objektina Aer 2000, s. 147.

<sup>1024</sup> Kuusiniemi 2013, s. 321 ja 327. Ks. myös Nieminen-Finne 2014, s. 359 ja 366. Ks. oikeusurvan tehokkuudesta suhteessa vallan kolmijakoon Mäenpää 2019, s. 444–446.

täysin kiellettyjä.<sup>1025</sup> Lisäksi jatkomuutoksenhakumahdollisuus lievittää reformatorisiin ratkaisuihin liittyviä ongelmia.<sup>1026</sup> Lupamääräysten muutosten val-  
lanjakoon ja yllätyksellisiin ratkaisuihin liittyvät ongelmat on näistä lieventä-  
vistä tekijöistä huolimatta syytä tiedostaa.<sup>1027</sup> Vaikka oikeusturvan toteutuminen  
voi toisinaan edellyttää valituksenalaisen päätöksen muuttamista,<sup>1028</sup> tuomiois-  
tuimen tehtäviin ei kuulu hallintopäätöksen tekeminen tai hallinnon päätök-  
sen korvaaminen uudella päätöksellä. Tuomioistuim ei voi esimerkiksi myöntää  
ympäristölupaa.<sup>1029</sup> Tuomioistuimen tehtävänä on tutkia valituksen puitteissa  
valituksenalaisen päätöksen lainvastaisuus<sup>1030</sup> eikä parannella ympäristölupaa  
tai hallintopakkopäätöstä. Tuomioistuinten tulee keskittyä laillisuusaspektei-  
hin.<sup>1031</sup> Jos useat päätösvaihtoehdot ovat lainmukaisia, valinnan tekeminen kuu-  
luu hallinnolle, ei tuomioistuimelle. Tarkoituksenmukaisuusharkintaa tuomi-  
oistuim ei voi käyttää.<sup>1032</sup> Reformatoristen ratkaisujen osalta on lisäksi otettava  
huomioon, että tuomioistuimen tekemä muutos saattaa olla teknisesti hankala  
toteuttaa. Tuomioistuimella voi olla puutteelliset tiedot hankkeesta tai sijoitus-  
paikasta onnistuneiden muutosten tekemiseksi.<sup>1033</sup>

On periaatteessa mahdollista, että hallinto-oikeus tiedustelisi kirjallisesti  
osapuolten kantaa sen harkitsemista muutoksista.<sup>1034</sup> *Mäenpään* mukaan hallin-  
totuomioistuimen on varattava asianosaisille tilaisuus tulla kuulluksi muutok-  
sen keskeisestä sisällöstä, jos kyse on olennaisista muutoksista.<sup>1035</sup> Neuvottelu-  
salaisuus voi rajoittaa kuitenkin sitä, miten asian ratkaisuvaihtoehtoja voidaan

<sup>1025</sup> Yllättävien ratkaisujen kieltö niin asia- kuin oikeuskysymystenkin osalta on olennainen osa siviiliprosessia, ks. Laukkanen 1995, s. 281–284 ja 282–283, sekä Pölönen – Tapanila 2015, s. 136. Ks. ratkaisuperiaatteista rikosprosessissa Pölönen 2003, s. 56–58 ja 117. Ks. myös Lappalainen 1986, s. 765; Lappalainen 1995, s. 401; Ervo 2008, s. 79–80; ja Hoffrén – Vuorenperä 2009, s. 795.

<sup>1026</sup> Nieminen-Finne 2014, s. 367. Sitten jatkomuutoksenhaku edellyttää valituslupaa, mikä saattaa jossain määrin muuttaa tilannetta. Valituslupa on kuitenkin myönnettävä, mikäli jokin edellytyksistä täyttyy.

<sup>1027</sup> Kuusiniemi 2013, s. 328 ja 333, ja Nieminen-Finne 2014, s. 366–367. Ks. Tuori 2005, s. 1024–1026, siitä, miten vallanjako-oppi on sekä poliittinen että oikeudellinen doktriini. Siihen kuuluu oikeuskäsittelyä, -periaatteita ja -konstruktioita.

<sup>1028</sup> Suviranta 2005, s. 247; Mäenpää 2006, s. 161–162; ja Suviranta 2008, s. 162–163.

<sup>1029</sup> Aer 2000, s. 281; Suviranta 2005, s. 238; sekä Mäenpää 2019, s. 443, 448, 508 ja 511.

<sup>1030</sup> Mäenpää 2018, s. 1078, sekä Mäenpää 2019, s. 153 ja 450.

<sup>1031</sup> Niin hallintolainkäyttölain 7 §:n 2 momentin (891/2005) kuin uuden hallintoprosessilain 13 §:n mukaan hallintovalitus voidaan tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

<sup>1032</sup> Mäenpää 2019, s. 453 ja 508.

<sup>1033</sup> Tarukannel 1990, s. 222, ja Nieminen-Finne 2014, s. 365.

<sup>1034</sup> Esimerkiksi valtion lupaviranomaisina toimivissa aluehallintovirastoissa on kokeiltu päätös-  
luonnoksesta kuulemista, ks. Mäenpää 2014, s. 7–12. Hallintoprosessia on toisinaan kritisoitu  
materiaalisen prosessinjohtoon puutteista, ks. Pohjolainen – Tarukannel 2004, s. 1119. Ks. aineel-  
lisesta prosessinjohtosta riita-asioissa Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 942–946, ja sen merkityk-  
sestä hallintoprosessissa Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1124–1125.

<sup>1035</sup> Mäenpää 2019, s. 351–352.

paljastaa ennakkoon.<sup>1036</sup> Asian palauttaminen viranomaiselle saattaa ainakin merkittävien muutosten osalta olla perusteltua.<sup>1037</sup> Perustuslailliset lähtökohdat ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset sallisivat sinällään asian palauttamisen viranomaiselle. Oikeuskeinojen toimivuus EU-oikeudessa ei myöskään edellytä, että jäsenvaltioiden tuomioistuinten tulee voida reformatorisesti muuttaa valituksenalaista hallintopäätöstä tai korvata se omalla päätöksellään.<sup>1038</sup> Eri vaihtoehtoja koskevassa harkinnassa on otettava huomioon, että ylimääräiset kuulemiset ja asioiden palauttamiset pidentävät kokonaiskäsitteleyaikoja ja voivat aiheuttaa etenkin oikeudenkäyntikulujen muodossa kustannuksia asianosaisille. Edellä mainittujen, osin keskenään ristiriitaistenkin näkökohtien vuoksi tuomioistuimen on tehtävä kussakin tilanteessa eri ratkaisuvaihtoehtoja koskeva tapauskohtainen kokonaisharkinta. Joka tilanteeseen sopivaa kaavamaisista ratkaisua ei ole.

Tuoreessa lainvalmisteluaineistossa on otettu kantaa valituksenalaisten päätösten muutostilanteisiin ja niihin liittyviin ongelmiin. Uuden hallintoprosessin esitöissä on tuotu esille reformatoristen ratkaisujen mahdollisuus, mutta niihin on suhtauduttu torjuvasti. Hallituksen esityksen mukaan valituksenalaisen päätöksen muuttaminen olisi poikkeuksellisesti mahdollista, jos sitä on vaadittu ja jos siihen ei liity tarkoituksenmukaisuusharkintaa.<sup>1039</sup> Korkein hallinto-oikeus puolestaan kritisoi lausunnossaan hallituksen esityksessä esille tuotua näkemystä reformatoristen ratkaisujen poikkeuksellisuudesta.<sup>1040</sup> Yllätyksellisyyteen on kiinnitetty huomiota myös ympäristöasioiden valituslupauudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä. Jos hallinto-oikeuden ilman kuulemisia tekemä muutos lupamääräyksiin ei ole teknisesti toteutettavissa tai se on yhteensopimaton kokonaisuuden kanssa, voitaisiin harkita valituslupan myöntämistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen erityisen painavan syyn perusteella.<sup>1041</sup> Ajatusta voidaan kritisoida sen vuoksi, että se voi johtaa oikeudenkäynnin painopisteen siirtymiseen ylimpään muutoksenhakuasteeseen. Prosessiin olisi syytä kiinnittää huomiota jo ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa, jonka päätökseen voi vielä hakea muutosta.

<sup>1036</sup> Ks. neuvottelusalaisuuden ja prosessin johdon välisistä ristiriidoista Pitkäranta 2004, s. 31–32. Tuomioistuimella ei myöskään ole esimerkiksi hallintolain 8 §:ään rinnastuvaa neuvontavelvollisuutta. Ks. hallintolain mukaisesta viranomaisen neuvontavelvollisuudesta tarkemmin Mäenpää 2018, s. 406–410. Toisaalta kuulemisten ja neuvottelusalaisuuden välistä ristiriitaa ei ilmeisesti ole pidetty muissa prosessilajeissa merkittävänä ongelmana.

<sup>1037</sup> Nieminen-Finne 2014, s. 365–367. Ks. yleisellä tasolla harkinnasta päätöksen muuttamisen ja asian palauttamisen välillä Mäenpää 2018, s. 1082–1084. Mäenpään mukaan asian hallinnollisen selvittäminen ja harkintavallan käyttö voivat puoltaa asian palauttamista.

<sup>1038</sup> Mäenpää 2019, s. 438.

<sup>1039</sup> HE 29/2018 vp, s. 143–146.

<sup>1040</sup> Korkein hallinto-oikeus 2017 (lausunnon liite), s. 29.

<sup>1041</sup> HE 43/2017 vp, s. 23.

### 3.3 SAMAA MIELTÄ VAI ERI MIELTÄ?

Hallinto-oikeuden äänestystilanteet voivat olla moninaisia. Vaasan hallinto-oikeuden 15.11.2013 antama ratkaisu numero 13/0660/2<sup>1042</sup> edustaa tilannetta, jossa hallinto-oikeuden vähemmistöön jäänyt asiantuntijatuomari ja korkein hallinto-oikeus ratkaisivat asian samansuuntaisesti. Aluehallintovirasto oli myöntänyt *turkistarhan toiminnan laajennukselle* ympäristöluvan. Hallinto-oikeus hylkäsi useiden haitankärsijöiden valituksen. Äänestänyt tekniikan alan hallinto-oikeustuomari olisi kumonnut aluehallintoviraston päätöksen ja hylännyt hakemuksen. Korkein hallinto-oikeus päätyi vuosikirjaratkaisussaan KHO 2015:117 samaan lopputulokseen kuin vähemmistöön jäänyt asiantuntijatuomari. Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota etäisyyksiin sekä hajuhaitoista aiheutuvaan kohtuuttomaan rasitukseen, joita oli tuotu esille myös asiantuntijatuomarin äänestyslausunnossa. Kyse oli oikeudellisen merkityksen antamisesta substanssikysymyksille. Voidaan kuitenkin arvioida, että tässä tapauksessa substanssikysymykset eivät olleet erityisen hankalia ja asiantunte-  
musta vaativia.<sup>1043</sup>

Vaasan hallinto-oikeuden 23.12.2014 antamassa päätöksessä numero 14/0505/1 kaksi luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomaria olivat keskenään eri mieltä. Asiassa oli kyse ympäristöluvan myöntämisestä louhintaan ja murskaukseen. Hallinto-oikeuteen saapui 12 valitusta ja se toimitti asiassa katselmuksen. Kaksi lainoppinutta jäsentä ja yksi luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari katsoivat, että valtioneuvoston kivenlouhimojen, muun kivenlouhinnan ja kivenmurskaamojen ympäristönsuojelusta antamassa asetuksessa tarkoitettu vähimmäisetäisyys ei suojaa rakennusta sinänsä, vaan sen tosiasiallista käyttöä. Äänestänyt asiantuntijatuomari katsoi, että kyseistä rakennusta ei ollut hylätty. Koska toiminnan kolmas vaihe olisi sijainnut lähes kokonaan alle 300 metrin etäisyydellä rakennuksesta, ei toiminnan kol-

<sup>1042</sup> Olin asiassa esittelijänä. Enemmistön kanta oli esitykseni mukainen. Myös eläinsuojan ympäristölupa-asiassa (Vaasan hallinto-oikeuden 2.9.2016 antama päätös numero 16/0427/3) korkein hallinto-oikeus ratkaisi 1.11.2017 antamallaan päätöksellä taltionumero 5572 asian hallinto-oikeudessa äänestäneen luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarin kantaa muistuttavalla tavalla lisäämällä hajupäästöjen selvittämismääräyksen. Tapauksessa KHO ja hallinto-oikeuden asiantuntijatuomari tuntuvat arvioineen ympäristönsuojelulain muutoksen, jossa lupamääräysten säännönmukainen tarkistamismenettely poistettiin, merkitystä samansuuntaisesti. Tapauksia tarkasteltaessa on kuitenkin muistettava, että KHO ei tarkastele asioita hallinto-oikeuden äänestyslausuntojen pohjalta ja valitse kantaansa niiden perusteella, vaan tekee oman arvionsa valituksen ja asiassa esitetyn selvityksen perusteella.

<sup>1043</sup> Toisessa turkistarha-asiassa taas KHO:n ja hallinto-oikeuden enemmistön kannat muistuttivat toisiaan. Toimin tässäkin asiassa esittelijänä hallinto-oikeudessa. Esitykseni oli enemmistön kannan mukainen. Hallinto-oikeus pysytti 30.5.2014 antamallaan päätöksellä numero 14/0312/3 ympäristöluvan. Hallinto-oikeuden enemmistö muodostui kahdesta lainoppineesta jäsenestä. Tekniikan alan hallinto-oikeustuomari äänesti ja olisi kumonnut valituksenalaisen päätöksen sekä hylännyt hakemuksen lähinnä hajuhaittojen vuoksi. Korkein hallinto-oikeus ei 15.10.2015 antamallaan päätöksellä taltionumero 2933 muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.

matta vaihetta voitu äänestyslausunnon mukaan sallia. Korkein hallinto-oikeus tuli 11.12.2015 antamassaan ratkaisussa taltionumero 3595 toiminnan kolmannen vaiheen osalta samaan lopputulokseen kuin äänestänyt asiantuntijatuomari. Perustelujen mukaan suojaetäisyyttä ei ole sidottu siihen, miten säännöllisessä käytössä rakennus on. Kyse oli asetuksen tulkinnasta.

Mahdollisia ovat tilanteet, joissa esittelijä ja asiantuntijatuomari ovat hallinto-oikeudessa samalla kannalla lainoppineiden jäsenten kannan voittaessa ja joissa korkein hallinto-oikeus päätyy lähelle hallinto-oikeuden vähemmistön kantaa. Esimerkkinä voidaan mainita Vaasan hallinto-oikeuden 5.6.2015 antama ratkaisu numero 15/0154/2, jossa kyse oli *tuulivoimaloiden ympäristöluvan tarpeesta*. Hallinto-oikeus kumosi hakijayhtiön valituksesta ympäristölautakunnan päätöksen luvan tarpeen puuttumisen vuoksi. Luonnontieteiden alan asiantuntijatuomari äänesti ja esittelijänä toiminut hallinto-oikeussihteeri esitti eriävän mielipiteen. He katsoivat toiminnan edellyttävän ympäristölupaa kiinteistönomistajan vastustuksen puuttumisesta huolimatta. Korkein hallinto-oikeus kumosi vuosikirjaratkaisussaan KHO 2016:13 hallinto-oikeuden ja ympäristölautakunnan päätökset yhden voimalan osalta ja palautti asian tältä osin lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi arvioituaan kiinteistönomistajan suostumuksen oikeudellista merkitystä samansuuntaisesti kuin hallinto-oikeuden vähemmistöön jäänyt asiantuntijatuomari ja esittelijä. Muilta osin korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu perusteluineen voi olla lähellä vähemmistöön jääneen lainoppineen jäsenen sekä eriävän mielipiteen esittäneen esittelijän näkemystä, kuten Vaasan hallinto-oikeuden 18.5.2015 valvonta-asiassa antama päätös numero 15/0284/3 osoittaa.<sup>1044</sup> Korkein hallinto-oikeus katsoi 22.1.2016 antamassaan ratkaisussa taltionumero 174 lumenkaatopaikan toiminnan edellyttäneen ympäristölupaa. Hallinto-oikeuden toisella kannalla ollut enemmistö oli muodostunut toisesta lainoppineesta jäsenestä ja asiantuntijatuomarista.

Myös sellaista variaatiota, jossa esittelijä ja kaksi eri alan asiantuntijatuomaria ovat samalla kannalla, on esiintynyt. Tällainen oli Vaasan hallinto-oikeuden *turkistarhauksen ympäristölupa-asiassa* 18.12.2013 antama ratkaisu numero 13/0748/2.<sup>1045</sup> Asia ratkesi hallinto-oikeudessa äänestyksen jälkeen kahden lainoppineen tuomarin näkemyksen mukaisesti. Hallinto-oikeuden tekniikan ja luonnontieteiden alan asiantuntijatuomarin muodostama kahden jäsenen vähemmistö sekä asian esittelijä olisivat kumonnet lautakunnan päätöksen ja

<sup>1044</sup> Toimin asian esittelijänä. Ehdotukseni asian ratkaisemiseksi oli samansisältöinen kuin vähemmistöön jääneen lainoppineen tuomarin.

<sup>1045</sup> Olin asian esittelijä ja samalla kannalla kuin vähemmistöön jääneet kaksi asiantuntijatuomaria.

hylänneet hakemuksen sopimattoman sijoituspaikan vuoksi. Korkein hallinto-oikeus tuli vuosikirjaratkaisussaan KHO 2015:118 samaan lopputulokseen kuin hallinto-oikeuden enemmistö. Kyse oli kohtuuttoman rasituksen ja vuonna 1985 myönnetyn sijoituspaikkaluvan merkityksen arvioinnista, siis juridii-  
kan ja muiden tieteiden yhdistelmästä. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta. Perusteluja korkein hallinto-oikeus täsmensi.

Yhden lainoppineen jäsenen erivästä kannasta oli kyse turvetuotannon ympäristölupaa koskeneessa Vaasan hallinto-oikeuden 29.3.2016 antamassa ratkaisussa numero 16/0147/1. Aluehallintovirasto oli hylännyt yhtiön ympäristölupahakemuksen. Hallinto-oikeus hylkäsi luvan hakijan valituksen. Vähemmistöön jäänyt lainoppinut jäsen olisi kumonnut aluehallintoviraston päätöksen ja palauttanut asian. Korkein hallinto-oikeus ratkaisi 1.8.2017 antamallaan päätöksellä taltionumero 3745 asian hallinto-oikeuden enemmistön kannan mukaisesti lisäten kuitenkin perusteluja. Asiassa oli kyse muun muassa maakuntakaavasta, alueen luontoarvoista ja vesistövaikutuksista.<sup>1046</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden *broilerin kasvatustoiminnan ympäristölupaa* koskeva vuosikirjaratkaisu KHO 2017:167 tuo puolestaan esille tilanteen, jossa korkein hallinto-oikeus tiukensi lupamääräyksiä.<sup>1047</sup> Aluehallintovirasto oli myöntänyt luvan broilerikasvattamotoiminnan laajentamiselle. Hallinto-oikeus hylkäsi 7.6.2016 antamallaan päätöksellä numero 16/0289/3 katselmusta pitämättä haitankärsijöiden valituksen. Tekniikan alan hallinto-oikeustuomari äänesti ja olisi kumonnut päätöksen sekä hylännyt hakemuksen. Korkein hallinto-oikeus toimitti asiassa katselmuksen, muutti kahta lupamääräystä hajuhaittojen ehkäisemiseksi ja hylkäsi valituksen enemmälti.

Edellä selostettu oikeustapausaineisto osoittaa ympäristönsuojelulain mukaisiin asioihin liittyvien äänestystilanteiden moninaisuuden. Äänestyslausemukset havainnollistavat substanssiin ja juridiikkaan liittyviä haastavia tulkin-  
tatilanteita. Äänestystilanteita tarkastellessa huomio kiinnittyy siihen, miten

<sup>1046</sup> Myös ympäristönsuojelulain mukaista hallintopakkoa koskeneessa naapuruuskiistassa (Vaasan hallinto-oikeuden 6.5.2016 antama päätös numero 16/0212/3) lainoppinut jäsen äänesti enemmistön muodostuessa toisesta lainoppineesta jäsenestä ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarista. Korkein hallinto-oikeus ei ratkaisullaan 9.10.2017 taltionumero 4989 muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä. Olin itse mukana hallinto-oikeudessa esittelevänä jäsenenä ja äänestin.

<sup>1047</sup> Toisenlainen esimerkki ilmenee vuosikirjaratkaisusta KHO 2019:75. KHO kumosi kallion louhintaa ja murskausta koskeneessa ympäristölupa-asiassa hallinto-oikeuden ja ympäristöjaoston päätökset sekä palautti asian uudelleen käsiteltäväksi liikenteeseen liittyneen puutteellisen lupaharkinnan vuoksi. Vaasan hallinto-oikeuden kaksi asiantuntijatuomaria (luonnontieteiden ja tekniikan) olisi kumonnut jaoston päätöksen ja hylännyt hakemuksen, mutta lainoppineista jäsenistä muodostunut enemmistö sekä asian esittelijä hylkäsivät valitukset (hallinto-oikeuden päätös 19.4.2018 numero 18/0143/1).

hallinto-oikeuden enemmistön ja vähemmistön koostumus saattaa vaihdella. Asiantuntijatuomarit voivat olla eri mieltä paitsi lainoppineiden jäsenten kanssa myös keskenään. Lisäksi lainoppineet jäsenet ja ratkaisukokoonpanoon kuulumaton juristiesittelijä voivat olla keskenään eri mieltä. Oikeustapausaineistosta ei siten voida havaita, että asiantuntijatuomari olisi kategorisesti lainoppineiden jäsenten ja juristiesittelijän kanssa eri linjoilla. Myös äänestyspäätösten jatkomuutoksenhaussa esiintyy variaatioita. Samoin asiantuntijatuomareiden äänestyslausunnot osoittavat moninaisuutta ja laaja-alaisuutta. Asiantuntijatuomari saattaa äänestää paitsi omaan erityisalaansa kuuluvasta asiasta myös oikeudellisesta arvioinnista ja tulkintakysymyksestä.<sup>1048</sup>

Oikeustapausaineistosta tehdyt havainnot heijastelevat kokonaisuudessaan sitä, että asiantuntijatuomarit toimivat ensisijaisesti tuomarin eivätkä substansiasiantuntijan roolissa. He ottavat itsenäisesti kantaa sekä juridiikkaan että substanssiin ja tekevät kokonaisvaltaista ympäristöoikeudellista harkintaa lainoppineisiin jäseniin verrattavasti. Tutkimuksen oikeustapausaineistosta ei käy ilmi, että asiantuntijatuomareiden tehtävät rajoittuisivat erityisesti kokemussääntöjen tulkitsemiseen tai heidän omaan erityisalaansa. Oikeustapaukset eivät vahvista oletamaa, jonka mukaan asiantuntijatuomarit toimisivat ainoastaan tulkkeina tai eräänlaisina lainoppineiden jäsenten avustajina. Moninaisia äänestysasetelmia edustavien tapausten tarkastelusta voidaan tehdä johtopäätös järjestelmän toimintakyvystä ainakin siinä mielessä, että kaikki jäsenet muodostavat asian eri puolia koskevat kantansa itsenäisesti.

On myös muistettava, että äänestyslausunnoilla on heijastevaikutuksia sekä jatkomuutoksenhaun että perustelujen rakentamisen kannalta. Avoimesti argumentoivat äänestyslausunnot voivat kannustaa asianosaisia jatkomuutoksenhakuun. Samalla äänestystilanteissa hallinto-oikeuden enemmistön on otettava äänestyslausunto tai esittelijän eriävä mielipide huomioon ja perusteltava päätös entistä laadukkaammin.

<sup>1048</sup> Vielä voidaan mainita Vaasan hallinto-oikeuden 15.4.2016 antama ratkaisu numero 16/0158/3 louhintaa, murskausta ja asfaltin valmistamista koskeneessa ympäristölupa-asiassa. Toimin asiassa esittelevänä jäsenenä. Vähemmistöön jäänyt luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari olisi palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus ei 17.5.2017 antamallaan päätöksellä taltionumero 2339 muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta. Kyse oli muun muassa siitä, esiintyikö alueella erityinen luonnonolosuhde. Myös betonijätteen hyödyntämistä yksityistien rakentamisessa käsitelleessä ympäristölupa-asiassa korkein hallinto-oikeus tuli 19.3.2018 antamallaan päätöksellä taltionumero 1236 hallinto-oikeuden enemmistön muodostaneen kahden lainoppineen jäsenen kannalle ja lisäsi perusteluja. Ratkaisua edeltäneessä Vaasan hallinto-oikeuden 27.10.2016 antamassa ratkaisussa numero 16/0550/3 luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari äänesti.

### 3.4 ASIANTUNTIJATUOMARI ESITTELIJÄNÄ

Tuomioistuinlain 4 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeus ratkaisee asiat esittelystä. Saman lain 9 luvun 3 §:n mukaan tuomari voi toimia esittelijänä. Laissa ei ole erikseen mainintaa asiantuntijatuomarin toimimisesta esittelevänä jäsenenä.<sup>1049</sup> Sen sijaan hallinto-oikeuslakia koskeneen hallituksen esityksen mukaan vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa myös muu kuin lainoppinut jäsen voi toimia esittelijänä.<sup>1050</sup> Tätä vakiintunutta käytäntöä ei ole ilmeisesti ollut tarkoitus muuttaa tuomioistuinlaissa.

Vaasan hallinto-oikeuden työjärjestyksen mukaan hallinto-oikeuden jäsenet toimivat tarkastavana jäsenenä, muuna jäsenenä eli perehtyvänä jäsenenä sekä esittelijäjäsenenä sen mukaan kuin osaston johtaja määrää.<sup>1051</sup> Tämä heijastaa asiantuntijatuomareiden roolia nimenomaan tuomareina. Samoin se kuvastaa pitkään yleisenä tavoitteena ollutta esittelijöiden virkojen vähentämistä ja tuomaripainotteisuuden lisäämistä hallinto-oikeuksissa.<sup>1052</sup>

Luonnontieteiden ja tekniikan alan hallinto-oikeustuomarin toimiessa esittelevänä jäsenenä kokoonpanoon kuuluu lisäksi yleensä kaksi lainoppinutta jäsentä, joista toinen on puheenjohtaja ja toinen tarkastava jäsen. On mahdollista, että puheenjohtajana toimiva lainoppinut jäsen on samalla tarkastava jäsen toisen lainoppineen jäsenen ollessa perehtyvän jäsenen roolissa.<sup>1053</sup> Myös esimerkiksi neljän jäsenen kokoonpano, jossa esittelevän asiantuntijatuomarin lisäksi kokoonpanoon kuuluu toinen asiantuntija, on hallinto-oikeuslain nojalla mahdollinen.

Seuraavassa tarkastellaan asiantuntijatuomareiden esittelemiä asioita sen selvittämiseksi, millaisissa asioissa he ylipäättään toimivat esittelevinä jäseninä. Tällöin hallinto-oikeuden päätös perustuu oletettavasti suurelta osin asiantuntijatuomarin kirjoittamaan tekstiin, ellei asiassa ole toimitettu äänestystä, jossa esittelevä asiantuntijatuomari on jäänyt vähemmistöön.

Tyypillistä asiantuntijatuomarin esittelemää asiaa edustaa luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarin esittelemä Vaasan hallinto-oikeuden *turvetuotannon ympäristölupaa* koskenut päätös 21.1.2016 numero 16/0011/1. Siinä oli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valituksesta kyse muun muassa luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisesta arviosta koskien hankkeen vaikutuksia Natura 2000 -aluee-

<sup>1049</sup> Tuomioistuinlain hallituksen esitys ei selvennä asiaa, ks. esim. HE 7/2016 vp, s. 84.

<sup>1050</sup> HE 114/1998 vp, s. 33.

<sup>1051</sup> Vaasan hallinto-oikeuden työjärjestys 10 §.

<sup>1052</sup> Ks. esim. Oikeusministeriön julkaisu 2004:9, s. 1 ja 20. Tuomaripainotteisuuden tavoitteena on ollut muun muassa tehokkuuden lisääminen.

<sup>1053</sup> Näin oli esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisussa 1.2.2017 numero 17/0046/3, jossa asiantuntijatuomari toimi esittelevänä jäsenenä, lainoppinut jäsen tarkastavana ja puheenjohtajana sekä toinen lainoppinut jäsen perehtyvänä. Asiassa oli kyse jätekeskuksen toiminnan olennaisesta muuttamisesta ja kaatopaikka-alueen laajentamisesta. Olin itse tässä kokoonpanossa mukana perehtyvänä lainoppineena jäsenenä.

seen. Aluehallintovirasto oli myöntänyt määräaikaisen ympäristöluvan. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Hallinto-oikeus arvioi linnustoselvityksestä olevan pääteltävissä, että ”– – Suomijärven lintulajisto vastaa edelleen sitä, mitä on ollut tarkoitus suojella, kun Suomijärvi on liitetty Natura 2000 -verkostoon”. Hallinto-oikeus katsoi myös, että ”– – turvetuotantoalueen vesienkäsitelyä tehostetaan, minkä seurauksena päästöt vesistöihin tulevat vähenemään. Lisäksi toiminta tulee luvan hakijan ilmoituksenkin mukaan päättymään – –”. Hallinto-oikeus piti luvan hakijan teettämää linnustoselvitystä riittävänä. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi vuosikirjaratkaisullaan KHO 2017:59 valvontaviranomaisen valituksen. Korkein hallinto-oikeus perusteli ratkaisuaan kuitenkin toisin kuin hallinto-oikeus tuoden esille muun muassa EU-oikeudellista oikeuskäytäntöä sekä komission ohjeen.

Luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarin esittelemä Vaasan hallinto-oikeuden 27.1.2016 antama ratkaisu numero 16/0039/3 edustaa myös tyypillistä asiantuntijatuomarin esittelemää asiaa. Kyse oli ympäristöluvan myöntämisestä jätteiden lajittelu- ja siirtokuormausaseman toiminnalle. Aluehallintovirasto oli myöntänyt luvan. Hallinto-oikeuteen saapui neljä valitusta. Kysymys oli toiminnan sijoittumisesta erityisesti kaavoituksen kannalta, meluhaitasta ja hulevesien johtamisesta. Hallinto-oikeus jätti yhden valituksen tutkimatta sekä hylkäsi katselmuksen toimittamista koskeneen vaatimuksen ja loput valitukset. Hallinto-oikeus katsoi, että toiminta ei ollut asemakaavan vastaista ja että kyse ei ollut eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n tarkoittamasta kohtuuttomasta rasituksesta. Korkein hallinto-oikeus ei 16.8.2017 antamallaan päätöksellä taltionumero 3913 muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.

Vaasan hallinto-oikeuden 7.7.2016 antama päätös numero 16/0148/2 edustaa asiantuntijatuomarin esittelemää laajahkoa asiaa. Hallinto-oikeus ratkaisi jätteen käsittely- ja kierrätyskeskuksen toimintaa sekä kaatopaikkaa koskeneen ympäristölupa-asian neljän jäsenen kokoonpanossa, johon kuului kahden lainoppineen tuomarin lisäksi kaksi luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomaria. Toinen heistä esitteli asian. Aluehallintoviraston myöntämästä luvasta saapui hallinto-oikeuteen 11 valitusta. Valittajien joukossa oli muun muassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, yhdistyksiä, yksityishenkilöitä sekä rakennus- ja ympäristölautakunta. Aluehallintoviraston päätöksessä oli 162 lupamääräystä. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen ja hylkäsi hakemuksen kaatopaikkatoiminnan ja jätteiden termisen käsittelyn osalta. Myös osaa lupamääräyksistä muutettiin. Hallinto-oikeuden perusteluissa tuli esille kaatopaikoista annettu direktiivi (1999/31/EY). Hallinto-oikeus piti kaatopaikan sijaintipaikkaa sopimattomana ja kiinnitti huomiota kaatopaikkarakenteiden toimivuuden epävarmuuteen. Termisen käsittelyn osalta hallinto-oikeus totesi hakemuksen olleen puutteellinen. Korkein hallinto-oikeus ei 8.6.2017 antamallaan päätöksellä taltionumero 2711 muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta.<sup>1054</sup>

<sup>1054</sup> Esimerkkinä luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarin esittelemästä asiasta voidaan mainita myös Vaasan hallinto-oikeuden 6.7.2016 antama ratkaisu numero 16/0145/2 voimalaitosasiassa. Yhtä määräystä muutettiin kahden lainoppineen jäsenen ja kahden luonnontieteiden

Vaasan hallinto-oikeuden 10.5.2017 antamassa päätöksessä numero 17/0151/2 tarvittiin vahvaa substanssiosaamista. Kyse oli *Anjalankosken tehtaista*. Ratkaisu tehtiin laajennetussa kokoonpanossa, johon kuului kahden lainoppineen jäsenen lisäksi luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari sekä asian esitellyt tekniikan alan hallinto-oikeustuomari. Aluehallintovirasto oli ratkaissut samassa yhteydessä myös päästöjen raja-arvojen tarkistamista koskevan asian, voimallisuuden lupapäätökset ja antanut uuden päätöksen, jolla korvattiin tietyt aiempien päätösten lupamääräysten kohdat. Toiminnanharjoittaja valitti hallinto-oikeuteen ja vaati tiettyjen määräysten muuttamista. Asiassa oli kyse muun muassa suurten polttolaitosten päästöjen rajoittamisesta annetusta valtioneuvoston asetuksesta (936/2014, SUPO-asetus), jolla on pantu osaltaan täytäntöön teollisuuspäästädirektiivin (2010/75/EU) vaatimukset. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Yhtiö valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen yhden lupamääräyksen osalta. Korkein hallinto-oikeus ei 10.11.2017 antamallaan päätöksellä taltionumero 5807 muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.

On mahdollista, vaikkakin harvinaista, että hallinto-oikeus ratkaisee asian kahden jäsenen esittelystä. Näin tehtiin Vaasan hallinto-oikeuden 20.12.2017 antamassa Pyhäjoen ydinvoimalaitoksen ympäristö- ja vesitalouslupaa koskeneessa päätöksessä numero 17/0416/2. Asiassa oli kyse muun muassa siitä, oliko ympäristövaikutusten arviointimenettely suoritettu puutteellisesti. Hallinto-oikeus ratkaisi asian neljän jäsenen kokoonpanossa, johon kuului kaksi lainoppinutta jäsentä, tekniikan alan hallinto-oikeustuomari ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari. Asian esitteli toinen lainoppinut jäsen yhdessä tekniikan alan hallinto-oikeustuomarin kanssa. Korkein hallinto-oikeus ei vuosikirjaratkaisussaan KHO 2019:55 muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta. Koska korkeimmassa hallinto-oikeudessa on satunnaisesti käytetty kahta esittelijää<sup>1055</sup>, jotka tosin eivät ole olleet jäseniä, ei kahden jäsenesittelijän käyttäminen hallinto-oikeudessaakaan lie ne ongelmallista.

Edellä selostetun oikeustapausaineiston perusteella asiantuntijatuomari saattaa toimia hallinto-oikeudessa esittelijänä normaalia työläämmässä asiassa, jonka ratkaiseminen riippuu pääasiassa hänen erityisosaamisestaan ja ammattitaidostaan. Asiantuntijatuomarin esittelemiin asioihin voi liittyä teknisiä yksityiskohtia, luonnontieteellisiä kysymyksiä tai EU-oikeudellisia kytköksiä. Kyse on esimerkiksi jäteasioista, teollisuudesta ja turvetuotannosta. Asiantuntijatuoma-

alan hallinto-oikeustuomarin muodostamassa kokoonpanossa. Korkein hallinto-oikeus muutti 8.12.2017 antamallaan päätöksellä taltionumero 6310 vielä hallinto-oikeuden päätöstä. Tekniikan alan hallinto-oikeustuomari esitteli puolestaan asian, jossa oli kyse huippulämpökeskuksen lupamääräysten tarkistamisesta, ks. lainvoimainen Vaasan hallinto-oikeuden 2.5.2017 antama ratkaisu numero 17/0140/2.

<sup>1055</sup> Ks. esim. vuosikirjaratkaisut oikeusavusta KHO 2014:177; KHO 2014:178; ja KHO 2014:179.

reiden esittelemien asioiden yksittäiset kysymykset ovat liittyneet esimerkiksi meluhaittoihin, hulevesiin, Natura-arviointiin ja päästöraja-arvoihin. Asiantuntijatuomareiden toimimista esittelijöinä voidaan pitää perusteltuna tämän tyyppisissä asioissa, jotta heidän osaamistaan päästään täysipainoisesti hyödyntämään päätöksen perustelujen rakentamisessa. Asiantuntijatuomarin toimiminen esittelijänä heijastelee myös hänen rooliaan ja tehtäviään hallinto-oikeuden täysivaltaisena jäsenenä.

Voidaan toisaalta kysyä, eivätkö kaikki ympäristönsuojelulain mukaiset asiat vaadi substanssiosaamista. Osin jää epäselväksi, miksi asiantuntijatuomari toimii esittelevänä jäsenenä tietyissä ympäristöasioissa muiden jäädessä lainoppineiden jäsenten tai juristiesittelijöiden esiteltäviksi. Hallinto-oikeuden työjärjestyksen mukaan osaston johtaja jakaa henkilöstöä kuultuaan asiat esittelijöiden tai jäsenten valmisteltaviksi työjärjestyksessä vahvistettujen perusteiden mukaisesti.<sup>1056</sup> Lieneekin niin, että asiantuntijatuomareiden esittelemät asiat ovat valikoituneet heille paitsi asiaryhmän ja asian erityispiirteiden, myös heidän kiinnostuksen kohteidensa ja erityisosaamisensa perusteella.<sup>1057</sup> Jatkomuutoksenhaun osalta voitaneen todeta, että asiantuntijatuomareiden esittelemät päätökset näyttäisivät varsin usein pysyvän korkeimmassa hallinto-oikeudessa.<sup>1058</sup>

Hallinto-oikeuden ympäristöasioiden ratkaisukokoonpanojen muodostuminen saattaa vaikuttaa sattumanvaraiselta myös muilta osin. Ulkopuolisen voi olla vaikea hahmottaa, miksi asiantuntijatuomarin esittelemään asiaan on toisinaan katsottu tarpeelliseksi ottaa mukaan toinen asiantuntijatuomari niin, että asia on ratkaistu neljän jäsenen kokoonpanossa. Kokoonpanokysymykset liittynevät yleensä asian laatuun ja laajuuteen. Hallinto-oikeudessa ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden ratkaisemiseen osallistuneiden henkilöiden lukumäärä voi kuitenkin vaihdella merkittävästi kolmesta ainakin viiteen. Jos ympäristöasian esittelee hallinto-oikeuden juristiesittelijä ja asia ratkaistaan neljän jäsenen kokoonpanossa, asian ratkaisemiseen osallistuu viisi henkilöä. Toisinaan asia ratkaistaan kolmen jäsenen kokoonpanossa, jolloin yksi jäsenistä (juristi tai asiantuntija) toimii esittelijänä. Ympäristönsuojelulain mukaisen asioiden ratkaisukokoonpanojen laajuuden yhdenmukaistamiseen on syytä kiinnittää huomiota hallinto-oikeudessa, vaikka lainsäädäntö sinänsä mahdollistaa kokoonpanojen muodostamisen joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti.

<sup>1056</sup> Vaasan hallinto-oikeuden työjärjestys 13 §. Esimerkkeinä juristien esittelemistä mittavista ympäristöasioista voidaan mainita Helsinki-Vantaan lentoaseman ympäristölupa-asia (Vaasan hallinto-oikeuden 5.9.2013 antama päätös numero 13/0230/1) sekä Talvivaara-asia (Vaasan hallinto-oikeuden 28.4.2016 antama päätös numero 16/0090/2), joissa oli erillinen esittelijä, ei siis jäsenesittelyä. Tätä voitaneen perustella asioiden poikkeuksellisella laajuudella.

<sup>1057</sup> Mahdollisesti myös työtilanne ja ruuhkat saattavat vaikuttaa siihen, miten paljon ja millaisia asioita asiantuntijatuomarit esittelevät.

<sup>1058</sup> Asian tarkempi selvittäminen vaatisi kuitenkin tilastollisen analyysin tekemistä, johon ei tässä yhteydessä ole mahdollisuutta.

Kun asiantuntijatuomari toimii esittelevänä jäsenenä, hänen roolinsa poikkeaa siitä, millaiseksi substanssiasiantuntijan rooli on tuomioistuinprosessissa yleensä mielletty. Asiantuntijatuomarin toimiminen esittelevänä jäsenenä on lainsäädännön ja vakiintuneen käytännön mukaan mahdollista. Se palvelee ympäristöasioiden ratkaisutoimintaa erityisesti aineellisoikeudelliselta kannalta. Ainakin teoreettisena riskinä voi kuitenkin olla tuomioistuimen ja hallinnon välisten rajalinjojen hämärtyminen vahvasti hallintotaustaisen, muun kuin lainopillisen koulutuksen omaavan substanssiasiantuntijan toimiessa esittelijänä. Ongelmia vähentää se, että hallinto-oikeuden jäsenet toimivat kollegiona. Kokoonpanon juristit ovat takaamassa prosessuaalisten reunaehtojen ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Edellä selostettujen oikeustapausten osalta on todettava, että asiantuntijatuomarin esittelemien asioiden päätösten kirjoitustavoissa ei ole merkittäviä eroja verrattuna juristien esittelemiin asioihin. Taustalla voi olla se, että yksi lainoppineista jäsenistä toimii kuitenkin aina tarkastavana jäsenenä. Kirjoitustapojen samankaltaisuus voi myös viitata lainoppineen jäsenen ja substanssiasiantuntijan roolien sekoittumiseen ja yhdenmukaistumiseen. On mahdollista, että kukaan ratkaisukokoonpanon jäsenistä ei toimi enää puhtaasti alkuperäisessä roolissaan. Tämä ei välttämättä ole pelkästään myönteinen kehityskulku siitä huolimatta, että asioiden ratkaisemisessa tarvitaan substanssiasiantuntemusta.

## 4 Toiminta kollegiossa sekä kollektiivinen asiantuntijuus

Kollegiaalisen päätöksenteon merkitys on tunnustettu tuomioistuineläytöksesssä. Hallinto-oikeuksien kevennettyjä kokoonpanoja koskeneen hallituksen esityksen mukaan kollegiaalisella päätöksenteolla ”– on merkitystä erityisesti asioissa, jotka koskevat oikeudellisesti vaikeita tulkintaongelmia, yhteiskunnallisesti merkittäviä ja laaja-alaisia kysymyksiä sekä asianosaisten kannalta tärkeitä ja tosiseikoiltaan epäselviä tilanteita”.<sup>1059</sup> Kollegiaalisen päätöksenteon on katsottu edistävän ratkaisujen yhdenmukaisuutta sekä lisäävän asianosaisten luottamusta tuomioistuimeen. Viimeksi mainitulla voi olla vaikutusta myös muutoksenhakualttiuteen.<sup>1060</sup> Toisaalta oikeudellinen ratkaisutoiminta on inhimillistä toimintaa.<sup>1061</sup> Tuomarit ovat kollegiossa toimiessaan osa ryhmää.<sup>1062</sup> Vaarana voi olla, että jäsenet myötäilevät valmista esitystä.<sup>1063</sup> Kollegiot voivat toimia konsensukseen pyrkien, mikä kuuluu jo lähtökohtaisesti kollegiaalisen työskentelyn luonteeseen.<sup>1064</sup>

Asiantuntijuutta koskevan kirjallisuuden mukaan on olemassa kollektiivista asiantuntijuutta. Kollektiivinen asiantuntijuus ylittää ammattiryhmien väliset rajat.<sup>1065</sup> Muussa kuin oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on todettu, että yhteistyön avulla päästään hyödyntämään kaikkien päätöksen tekemiseen osallistuvien tietovarantoja.<sup>1066</sup> Kollektiivinen tiedon rakentaminen onnistuu, jos toimitaan ongelmaakeskeisesti.<sup>1067</sup> Moniammatillisessa yhteistyössä keskeneräiset ajatukset on asetettava muiden tarkasteltaviksi.<sup>1068</sup> Kommunikointi on tärkeä-

<sup>1059</sup> HE 85/2005 vp, s. 14.

<sup>1060</sup> Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 81.

<sup>1061</sup> Myrsky 2010, s. 410–416. Ks. ryhmädynamiikasta juryssä ja lautamiesjärjestelmässä Diesen 1996, s. 159 sekä 352 alkaen.

<sup>1062</sup> Ks. ryhmistä Yhdysvaltojen korkeimmassa oikeudessa sekä sosiaalipsykologisten ja ryhmädynamiikkaan liittyvien tekijöiden huomioon ottamisesta Devins – Federspiel 2010, s. 85, 88–90 ja 100.

<sup>1063</sup> Pitkäranta 2004, s. 25.

<sup>1064</sup> Ks. esim. lautamiehistä Diesen 1996, s. 354. Hän liittää konsensushakuisuuden mm. tuomioistuimen ratkaisupakkoon. Ks. Hirvelä 2006, s. 313, siitä, miten empiirisen tutkimuksen mukaan näytön arviointi jurytuomioistuinissa tapahtuu kokonaisvaltaista selitysmallia etsien. Ks. konsensushakuisuudesta myös Sutela – Tarukannel – Tolvanen 2014, s. 732.

<sup>1065</sup> Parviainen 2006a, s. 10. Ks. myös Vähämäki 2006, s. 89, ja Palonen – Gruber 2011, s. 55.

<sup>1066</sup> Parviainen 2006b, s. 181.

<sup>1067</sup> Parviainen 2006b, s. 165 ja 176. Ks. pyrkimisestä yhteisymmärrykseen Gadamer 2005, s. 115. Ks. dialogista, tiedon yhteisestä rakentamisesta ja yhteisestä tietämättömyydestä Mönkkönen – Roos 2010, s. 160–170.

<sup>1068</sup> Heiskanen 2006, s. 209.

sä asemassa.<sup>1069</sup> Osallistujien taustoilla on merkitystä. Vaikka kollektiivinen tiedon rakentaminen toimii yleensä sitä paremmin, mitä enemmän yhteisiä lähtökohtia osallistujilla on, liiallinen samankaltaisuus voi muodostua taakaksi.<sup>1070</sup>

Muussa kuin oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on tunnistettu moniammatillisen yhteistyön haasteet. Eri ammattiryhmien edustajien käsitteelliset tiedonmuodostustavat poikkeavat toisistaan. Heidän tulee liittää omat tietonsa muiden tietoon. Asiantuntijan tulee ymmärtää oman tiedon rakentumisen ja käsitteiden lähtökohdat. Onnistunut yhteistyö vaatii itsereflektiota. On tiedostettava, mitä itse tietää verrattuna muihin osallistujiin. Samalla on hahmotettava, mitä muut osaavat ja tietävät. Myös osallistujien osaamisen ja tiedon rajat on tunnistettava.<sup>1071</sup> Tämä edellyttää toisen koulutus- ja työkokemustaustan ymmärtämistä sekä tietoa muiden tieteenalojen metodeista ja premisseistä. Yhteistyöhön voi liittyä esteitä toimintakulttuurin vuoksi.<sup>1072</sup> Eri ammattiryhmien kielenkäyttötavat saattavat poiketa toisistaan.<sup>1073</sup> Yhteistyön onnistuminen edellyttää selkeää työn- ja vastuunjakoa.<sup>1074</sup> Keskinäinen luottamus on tärkeää,<sup>1075</sup> vaikka kukin tuomioistuimen jäsen toimii itsenäisesti.

Ympäristöasioita ratkaistaan hallinto-oikeudessa eri professioiden ja tieteenalojen edustajien muodostamassa kollegiossa.<sup>1076</sup> Edellä kollegiaalisesta työskentelystä ja kollektiivisesta asiantuntemuksesta todettu pätee lähtökohtaisesti myös ympäristöasioiden käsittelyyn hallinto-oikeudessa. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota erilaisten tuomareiden taustoihin. Lainoppineet tuomarit on koulutettu tekemään päätöksiä ja tarkastelemaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijöitä, asiantuntijatuomarit punnitsemaan todennäköisyyksiä. Ilmaisutavat poikkeavat toisistaan, sillä lainoppineet tuomarit ovat tottuneet ilmaisemaan itseään kielellisesti, kun taas asiantuntijatuomarit saattavat suosia numeerista ilmaisutapaa.

Oikeudelliseen ratkaisutoimintaan vaikuttaa ratkaisuja tekevien tuomareiden koulutukseen ja kokemukseen perustuva esiymmärrys.<sup>1077</sup> *Tuorin* mukaan

<sup>1069</sup> Kuusela – Kejonen 2008, s. 21. Ks. prosessiosaamisesta ja vuorovaikutusosaamisesta Mönkönen – Roos 2010, s. 206–213.

<sup>1070</sup> Parviainen 2006b, s. 176 ja 178.

<sup>1071</sup> Parviainen 2006b, s. 176–177.

<sup>1072</sup> Hakkarainen – Paavola 2006, s. 245.

<sup>1073</sup> Hakkarainen – Paavola 2006, s. 245. Ks. tiedeidenvälisen tutkimusryhmän kommunikointiin liittyvistä haasteista Kirjonen – Satka 2011, s. 70.

<sup>1074</sup> Lindqvist – Bakka – Fivelsdal 2014, s. 112 alkaen. Ks. tiimeistä myös Busch 2008, s. 27.

<sup>1075</sup> Parviainen 2006b, s. 181; Heiskanen 2006, s. 209–210; ja Jacobsen – Thorsvik 2008, s. 293 alkaen.

<sup>1076</sup> Ks. aiheesta Bell – McGillivray 2000, s. 3. Ks. tulevaisuuden juristeista vuorovaikutustaitoja vaativissa monitieteisissä ryhmissä Mäihäniemi – Asp – Band 2018, s. 1030 ja 1040.

<sup>1077</sup> Saranpää 2010, s. 211 ja 250. Ks. tradition ja esiymmärryksen merkityksestä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa Laukkanen 1995, s. 175–177, sekä oikeudellisesta koulutuksesta ja esiymmärryksestä Pitkäranta 2004, s. 21–24, ja Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1115. Samansuuntaisesti Hepola 2005, s. 512. Tosin hän kirjoittaa malleista.

oikeuskulttuuriin liittyvä *ratio* asettaa lainsäätäjän *voluntaksen* raameihin lakimiesten esiymmärryksen kautta.<sup>1078</sup> Esiymmärrys liittyy ongelmien hahmotamiseen, laajan aineiston haltuunottoon, relevanttien seikkojen poimimiseen sekä normien ja faktojen yhteenkietoutumiseen. Esiymmärrys ei ole sellaista tietoa, josta asianosaisia voitaisiin kuulla.<sup>1079</sup> Juristituomareiden ja asiantuntijatuomareiden esiymmärrys poikkeaa toisistaan merkittävästi, mikä tuo ratkaisutoimintaan paitsi lisäarvoa myös haasteita.

Yhteistyön onnistuminen ja kollektiivisen asiantuntemuksen aito rakentaminen edellyttävät dialogin onnistumista. Jokainen ratkaisukokoonpanon jäsen on maallikon asemassa jollakin asian ratkaisemiseen liittyvällä osa-alueella.<sup>1080</sup> Eri koulutuksen läpikäyneiden tuomareiden välinen kollegiaalinen työskentely merkitsee parhaimmillaan koko ympäristöoikeuden kontekstin konkretisointumista.

<sup>1078</sup> Tuori 2007, s. 247. Ks. artikuloidun esitiedon merkityksestä erityisesti kiperissä tapauksissa (hard cases) myös Aarnio 2011, s. 25.

<sup>1079</sup> Vrt. Mäenpää 2019, s. 497, joka on katsonut, että tuomioistuin ei voi nojautua ainoastaan sen jäsenen omaan tietoon koskien asiaan liittyvää selvitystä.

<sup>1080</sup> Westerlund 2003, s. 30.



## 5 Yhteenveto

Tekniikkaan ja luonnontieteisiin perustuva joustavan ympäristöoikeuden normisto asettaa prosessille ja oikeudelliselle ratkaisutoiminnalle erityisvaatimuksia. Tuomioistuimella on ratkaisupakko ja sen on tunnettava voimassa oleva oikeus myös normien ollessa joustavia. Ympäristöasioiden ratkaiseminen hallintotuomioistuimessa vaatii moniammatillista yhteistyötä. Joustavat, eri tieteenaloihin pohjautuvat normit saavat sisältönsä oikeuskäytännössä. Joustavien normien tulkinnassa voidaan käyttää apuna niin soft law -instrumentteja kuin oikeuden pintatasoa syvempiin kerroksiin kuuluvia elementtejä. Eri tieteenalojen kohtaaminen ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä ja oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ei ole ongelmatonta johtuen jo niiden erilaisista lähtökohdista.

Moniasianosaissuhteet, virallisperiaate ja pyrkiminen aineelliseen totuuteen leimaavat ympäristöprosessia, kuitenkin usein suhteellisesti. Ympäristöasioissa asianosaisasetelma on usein moniulotteinen, mikä asettaa vaatimuksia prosessinjohdolle. Tasapuolisuuden on toteuduttava ympäristölupa-asioille tyypillisessä verkkomaisessa asianosaisrakenteessa. Kokonaisasetelma ja prosessuaaliset tekijät asettavat rajoituksia asiantuntijatuomarin substanssiosaamisen hyödyntämiselle.

Yksi asiantuntijatuomarijärjestelmän seuraus on se, että ympäristöprosessin hallintomenettelyä muistuttavat piirteet saattavat korostua. Aineellisen ympäristöoikeuden joustavien normien tulkinta ja aineellinen totuus sekä virallisperiaatteeseen kuuluva huolehtimisvelvollisuus painottuvat asiantuntijatuomarijärjestelmän myötä. Tasapainon saavuttamiseksi ratkaisutoiminnassa tulee kiinnittää huomiota prosessinjohtoon, tasapuolisuuteen moniasianosaississa asioissa ja prosessuaalisiin tekijöihin. Keskeiset prosessuaaliset kysymykset liittyvät reformatoristen ratkaisujen ongelmiin sekä tuomioistuinjohtoisuuden ja aineellisen totuuden rajoihin.

Siviiliprosessuaalinen vaatimis-, väittämis- ja todistustaakka-ajattelu ei sovellu sellaisenaan hallintoprosessiin prosessilajien välisten erojen vuoksi. Edellä selostetusta oikeustapausaineistosta ei ole havaittavissa tai pääteltävissä, että asiantuntijatuomarit toisivat prosessiin materiaalia asianosaisten ohi esimerkiksi kokemussääntöjen muodossa. Koska ympäristöasioihin liittyvää harkintaa ei voida purkaa näytön arviointia kuvaavaan konstruktion, kokemussäännöt eivät painotu ympäristöprosessissa siten kuin siviiliprosessissa.

Siviiliprosessuaalisilla näkökohdilla voi kuitenkin olla annettavaa etenkin silloin, kun arvioidaan ympäristöasioiden asiantuntijatuomareiden mahdollistamia reformatorisia ratkaisuja yllättävien ratkaisujen kiellon kannalta. Vaikka

kielto liittyy siviiliprosessille tyypilliseen kaksiasianosaissuhteeseen, reformatoristen ratkaisujen kriittinen tarkastelu on tärkeää ympäristöprosessin oikeudenkäyntiluonteen korostamisen vuoksi. Tämä ei kuitenkaan johda tarpeeseen muuttaa ympäristöprosessin peruslähtökohtia. Kyse on enemmänkin siitä, että konkreettisesti asiassa tulee tehdä tapauskohtainen harkinta eri ratkaisuvaihtoehtoista. Reformatoristen ratkaisujen kriittinen arviointi ei myöskään johda siihen päätelmään, että asiantuntijatuomarijärjestelmästä tulisi luopua.

Asiantuntijatuomaria tarvitaan ympäristölupa-asioissa erityisesti luvan myöntämisen edellytysten ja lupamääräysten riittävyys arvioimiseen. Hallintopakko- ja valvonta-asioissa asiantuntijatuomarin tehtävät ovat samankaltaisia. Niihin kuuluu määräysten asettamisen edellytysten täyttymisen sekä mahdollisten määräysten sisällön tarkastelu. Asiantuntijatuomarin keskeisiin tehtäviin kuuluu myös valituksenalaiseen päätökseen mahdollisesti tehtävien muutosten muotoilu tai siinä avustaminen. Tämä kaikki tehostaa materiaallisen oikeusturvan toteutumista. Samalla reformatorisiin ratkaisuihin liittyvät vallanjaolliset näkökohdat, yllätyksellisten ratkaisujen riski ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementit on kuitenkin tiedostettava sekä yleisellä tasolla että käytännön ratkaisutoiminnassa.

Oikeustapausaineiston perusteella ei vaikuta siltä, että asiantuntijatuomari toimisi ympäristön asiamiehenä tai erityisesti ympäristönsuojelullisia näkökohtia ja haitankärsijöiden etua painottavana jäsenenä. Äänestystilanteiden tarkastelu osoittaa asiantuntijatuomareiden olevan ratkaisukokoonpanossa täysivaltaisia ja aktiivisia toimijoita, jotka ottavat kantaa käsiteltävän asian eri aspekteihin. Vaikuttaa siltä, että asiantuntijatuomarit tekevät normaalia tuomarin työtä kuitenkin osin erilaisin välinein ja erilaisen esiymmärryksen varassa kuin lainoppineet jäsenet.

Asiantuntijatuomarin toimiminen esittelijänä on osoitus lainoppineeseen tuomariin rinnastettavasta roolista. Asioiden valikoituminen asiantuntijatuomarin esiteltäviksi sekä ratkaisukokoonpanojen laajuus vaikuttavat kuitenkin jossain määrin sattumanvaraisilta. Asiantuntijatuomarin esittelemistä asioista ilmenee, että asiantuntijatuomarin tapa kirjoittaa päätösten perusteluista ei merkittävästi poikkea juristin esittelemän asian perusteluista. Asiantuntijatuomareiden voidaan arvioida irtautuneen esittelevän jäsenen tehtävien myötä perinteisestä substanssiasiantuntijan roolistaan ja lähestyneen lainoppineen jäsenen roolia. Se osoittaa tuomioistuimen joustavuutta mukautua käytännön haasteisiin ja palvelee ympäristöasioiden ratkaisutoimintaa etenkin aineellisoikeudelliselta kannalta. Samalla tuomioistuimen ja hallinnon väliset rajalinjat voivat hämärtyä. Ympäristöprosessuaalinen toimintaympäristö haastaa perinteisen näkemyksen tuomarin roolista.

Voidaan kysyä, kuka enää toimii substanssiasiantuntijana, jos asiantuntijatuomarin rooli ja tehtävät lähestyvät lainoppineen jäsenen tehtäväkenttää. On

mahdollista, että nykyiset asiantuntijatuomarit ovat jossain määrin erkaantuneet siitä roolista, jota heille on alun perin ajateltu. Yhtenä motiivina asiantuntijatuomareiden toimimiselle esittelytehtävissä lienee juristien – niin lainoppineiden tuomareiden kuin juristiesittelijöidenkin – työtaakan keventäminen ja käsittelyaikojen lyhentäminen. On todettava, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen valossa asiantuntijatuomareiden esittelemien asioiden laatutaso on sinänsä korkealla.

Toimiva päätöksenteko ympäristöasioita käsittelevässä muutoksenhakuasteessa edellyttää, että juristi voi luottaa asiantuntijan arvioon substanssikysymyksistä. Kollegiossa eri koulutustaustan omaavien jäsenten osaamisalueet esiymmärryksineen täydentävät toisiaan. Asiantuntijatuomarin jäsenyysaseman myötä lainoppineiden jäsenten tulee voida keskittyä omaan osaamisalueeseensa. Silti myös heidän on ratkaisupakon velvoittamina otettava kantaa substanssikysymyksiin, eivätkä he ole sidottuja asiantuntijatuomarin esittämiin näkemyksiin. Myös lainoppineet jäsenet ovat ympäristöprosessuaalisen ratkaisutoiminnan täysivaltaisia toimijoita. Kokeneet ympäristöasioiden lainoppineet tuomarit ja esittelijät ovat yleensä työelämässä perehtyneet luonnontieteellisiin ja teknisiin kysymyksiin.



## V LOPUKSI



# 1 Keskeiset tutkimustulokset

## 1.1 LÄHTÖKOHTIA

Tutkimuksessa on pyritty lainopillisen tutkimuksen keinoin etsimään suomalaisen ympäristönsuojeluasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmän syitä. Keskeimpään tutkimuskysymykseen on haettu vastausta erilaisin tutkimusteemoin ja osakysymyksin. Kysymys siitä, missä määrin muut kuin oikeustieteellisen koulutuksen saaneet henkilöt voivat toimia tuomareina, on oikeudellisten näkökulmien ohella myös yhteiskunnallinen kysymys.

Tutkimuksessa on sen keskeiset rajaukset huomioon ottaen tarkasteltu ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin roolia ja tehtäviä sekä asiantuntijatuomarijärjestelmän tarpeellisuutta ja ongelmakohtia. Tutkimuksessa on luotu silmäys ympäristöasioiden asiantuntijatuomareiden historiaan, hallintoprosessin sivutoimisten asiantuntijajäsenten asiaryhmiin sekä siviiliprosessuaaliseen malliin hankkia asiantuntemusta asiantuntijalausuntojen avulla.

Hallintoprosessin niin sivu- kuin päätoimistekin asiantuntijajäsenten asiaryhmät ovat pysyneet pitkään lähes samoina, eikä perusteellista keskustelua asiaryhmistä ole käyty sen enempää lainsäädäntötyössä kuin tutkimuksessa. Niitä yhdistävät perusoikeusherkkyys, kansainväliset yhteydet, monitieteellisyys, yhteiskunnallinen merkittävyys ja asianosaisten korostunut oikeus-suojan tarve. Tärkeydestään huolimatta hallinto-oikeuden kokoonpanoon ja asiantuntemuksen turvaamiseen liittyvät kysymykset ovat jääneet usein lainsäädäntötyössä muiden kysymysten varjoon.

Tutkimuksessa on havaittu, että suhtautuminen asiantuntijan jäsenyysasemaan vaihtelee prosessilajeittain. Hallintoprosessissa substanssiasiantuntijan jäsenyysasemaan on perinteisesti suhtauduttu muita prosessilajeja myönteisemmin, minkä voidaan arvioida liittyvän hallintoprosessin ja siinä käsiteltävien asioiden erityispiirteisiin.

Tutkimuksen mukaan ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmällä on selkeitä yhteyksiä yhä merkityksellisempään ympäristöperusoikeuteen. Silti ympäristöperusoikeudella argumentointi on harvinaista ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa. Lisäksi asiantuntijatuomarijärjestelmän kansainväliset puitteet ovat vahvoja sekä aineellisen ympäristölainsäädännön että prosessin kautta. Ympäristön asema sekä ympäristölliset prosessuaaliset oikeudet konkretisoituvat eurooppaoikeudessa. Samalla erityisesti Euroopan ihmisoikeus-sopimuksesta nousevat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset on otettava huomioon. Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmän kan-

nalta kiinnostavimpia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementtejä on puolueettomuuden ja riippumattomuuden ohella kontradiktorisuus.

Asiantuntijatuomarijärjestelmän tutkiminen on edellyttänyt myös ympäristöprosessin luotaamista. Tutkimuksessa on tullut esille ympäristöprosessin luonne hallintoprosessin omaleimaisena alalajina. Muutoksenhakuvaiheen ympäristöprosessin keskeisimpiä piirteitä ovat moniasianosaissuhteet, aineelliseen totuuteen pyrkiminen sekä tuomioistuinjohtoisuus, usein kuitenkin suhteellisesti. Ympäristöprosessiin liittyy tehokkuuden ja aineellisen oikeuden toteutumisen vaatimuksia. Joustava ympäristölainsäädäntö, joka perustuu olennaisilta osin muihin tieteenaloihin kuin juridiikkaan, lyö leimansa muutoksenhakuvaiheen tuomioistuinprosessiin.

Kansainvälinen tarkastelu osoittaa, että substanssiasiantuntemuksen tarpeeseen ympäristöasioiden muutoksenhaussa on pyritty vastaamaan erilaisin keinoin. Suomalaista järjestelmää, jossa yksi alueellinen ja yleinen hallinto-oikeus toimii samalla eräänlaisena ympäristöasioiden erityistuomioistuimena, voidaan pitää kansainvälisesti tarkasteltuna eräänlaisena eri mallien välimuotona.

## 1.2 ASIAANTUNTIJATUOMARIN TEHTÄVÄT

Asiantuntijatuomarin tehtävät ovat konkretisoituneet tutkimuksen myötä. Niiden hahmottaminen on palvellut keskeiseen tutkimuskysymykseen vastaamista. Asiantuntijatuomarijärjestelmän tutkiminen on tuonut esille ympäristöprosessin keskeisiä piirteitä.

Asiantuntijatuomari toimii ympäristöprosessin ytimessä. Ympäristöprosessia tarkasteltaessa on hahmotettava sen paikka eri menettelyjen kentässä. Ympäristöprosessin kipupiste liittyy siihen, miten se asemoidaan suhteessa hallintomenettelyyn. Oikeusturvaa koskevaan perustuslain 21 §:ään on yhdistetty sekä hallintoa että tuomioistuinta koskevia elementtejä. Muutoksenhakuvaiheen ympäristöprosessi tulee kuitenkin nähdä nimenomaan tuomioistuinmenettelynä. Ympäristöprosessi hahmottuu paitsi suhteessa hallintomenettelyyn, myös yleiseen hallintoprosessiin ja muihin kotimaisiin prosessilajeihin. Ympäristöprosessin yhteydet yhteiskunnalliseen tilanteeseen ja ympäristöuhkiin liittyvään keskusteluun on tunnustettava. Kestävä kehitys asettaa omat vaatimuksensa muutoksenhakuvaiheen ympäristöprosessille. Ympäristöprosessia ei käydä ja sitä koskevaa tutkimusta ei tehdä tyhjiössä. Ympäristöä koskevan kasvavan huolen aiheuttamat oikeussuojatarpeet on otettava huomioon myös ympäristöprosessiin vaikuttavina tekijöinä. Samalla on todettava, että ympäristöprosessia on käyty jo pitkään ennen sitä koskevan doktriinin luomista. Käytännöt ovat muotoutuneet ja prosessin tunnuspiirteet syntyneet ennen perusteellista oikeustieteellistä keskustelua.

Oikeusvaltion ympäristöprosessi haastaa perinteiset hallintoprosessuaaliset näkemykset. Näkemys yksilöstä ja julkisesta vallasta hallintoprosessin keskiössä ei sellaisenaan päde ympäristöprosessissa. Ympäristöprosessiin liittyy yleensä vahva luvan hakija, monilukuinen haitankärsijäjoukko ja ympäristö usein prosessin hiljaisena osapuolena edustajinaan mahdollisesti yhdistykset sekä viranomaistahot. Ympäristöprosessissa tehtävillä ratkaisulla on yleensä ympäristön lisäksi vaikutusta yksityisten tahojen välillä. Ympäristöprosessin pintatasoa syvempiin kerroksiin kuuluvat ainakin ympäristöperusoikeus ja kestävä kehityksen tavoittelemineen. Erilaiset tunnuspiirteet, kuten moniasianosaissuhteet, aineelliseen totuuteen pyrkiminen ja virallisperiaate, muodostavat ympäristöprosessin kulmakivet. Perälauta muodostuu oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja ympäristöperusoikeudesta. Ympäristöprosessin haasteet kulminoituvat näiden tekijöiden yhteensovittamisessa.

Käytännön ratkaisutoiminnassa laadun ja oikeusturvan takeet muodostuvat moniammatillisesta yhteistyöstä, jossa asiantuntijatuomari on mukana keskeisenä toimijana osana tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoa yhdistäen tuomarin ja substanssiasiantuntijan tehtäviä. Ympäristöoikeuden soveltamisessa luonnontieteiden merkitys on viime vuosikymmeninä lisääntynyt. Samalla ympäristöuhat ovat muuttuneet yhä abstraktimmiksi.

Ympäristöasioiden tietyissä asiaryhmissä toimiva asiantuntijatuomari haastaa perinteisen näkemyksen tuomarista ja tuomarin tehtävistä. Tutkimuksessa käsitellyn oikeustapausaineiston perusteella asiantuntijatuomarit toimivat väljän prosessilainsäädännön puitteissa käyttäen tuomarin rooliaan maksimaaliseksi. Asiantuntijatuomarin tehtävien havainnollistamiseksi ne voidaan jakaa makro- ja mikrotason tehtäviin. Edellinen tarkoittaa asiantuntijan tehtävien tarkastelua laajasta näkökulmasta. Jälkimmäiset tehtävät liittyvät yksittäisen asian ratkaisemiseen. Molemmilla tasoilla kyse on tehtävistä ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa.

*Makrotasolla* asiantuntijatuomarin tehtävänä voidaan pitää EU-oikeuden, ympäristölainsäädännön sekä ympäristöperusoikeuden konkretisoimista ja toteuttamista. Asiantuntijatuomaria ei voida pelkistää luonnon tai ympäristön asiamieheksi, vaan hän toimii moniulotteisessa eri intressien ja asianosaissuhteiden verkossa. Asiantuntijatuomarin voidaan arvioida lisäävän tehokkuutta ja prosessiekonomiaa. Hän mahdollistaa joustavan ja asianosaisille edullisen prosessin toteutumisen sekä luo edellytyksiä korkealaatuisten päätösten tekemiselle. Asiantuntijatuomari edistää dynaamisen oikeusturvan toteutumista ja järjestelmän legitimitettä.

*Mikrotasolla* asiantuntijatuomari voidaan nähdä lupamääräysten muutostarpeen arvioijana ja lupamääräysten muokkaajana, toiminnan ympäristövaikutusten ja asiassa esitettyjen selvitysten arvioijana sekä kokemussääntöjen soveltajana. Kokemussääntöjen soveltamisella ei kuitenkaan ole niin suurta roolia

ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin työssä kuin riita- ja rikosprosessissa. Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin osalta kyse on enemminkin selvitysten arvioinnista, joustavien normien konkretisoinnista, perustelujen rakentamisesta ja kollegiossa toimimisesta. Asiantuntijatuomareiden lainoppineista tuomareista poikkeavalla esiyttämisellä on merkitystä.

Asiantuntijatuomarin voidaan katsoa edistävän ympäristönsuojelun toteutumista. Toisaalta hän saattaa edistää toiminnanharjoittajan etua, kun tuomioistuimien voi suoraan muuttaa lupamääräyksiä. Siinäkin tapauksessa edistetään yleensä ympäristön ja haitankärsijöiden kannalta mahdollisimman tehokkaiden ja lainmukaisten lupamääräysten aikaansaamista. Kunkin tapauksen erityispiirteistä riippuu, muodostuuko asiantuntijatuomarin rooli esimerkiksi ympäristön puolustajaksi, toiminnanharjoittajan ymmärtäjäksi, naapureiden suojelijaksi, substanssin tulkiksi, juridiikan tulkitsijaksi vai lupamääräysten muokkaajaksi.

Tutkimuksessa analysoitu oikeustapausmateriaali viittaa siihen, että ympäristöasioiden asiantuntijatuomarit toimivat ensisijaisesti itsenäisinä ja aktiivisina tuomareina. Asiantuntijatuomarit äänestävät ja ottavat kantaa myös oikeudellisiin kysymyksiin. Asiantuntijatuomari ei kuitenkaan ole tuomari aivan perinteisessä merkityksessä. Asiantuntijatuomarit ovat substanssiasiantuntijan tavoin erikoistuneet tiettyihin asiaryhmiin ympäristönsuojelulain mukaisen asioiden sisällä. Tämä vahvistaa heidän asiantuntemustaan tietyllä sektorilla, mutta samalla se voi johtaa kapea-alaisuuteen. Lainoppineet jäsenet ovat asiantuntijatuomareita voimakkaammin generalisteja, yleisosaajia. Näin ollen asiantuntijatuomari on tuomari tietyillä rajoituksilla ja lainoppineesta tuomarista poikkeavilla painotuksilla. Asiantuntijatuomarin roolissa tuomarina ja substanssiasiantuntijana toimiminen sekoittuvat. Tuomarina toimiminen painottuu kuitenkin substanssiasiantuntijuutta enemmän.

Ympäristöasioiden asiantuntijatuomari ei ole lainoppineiden tuomareiden apuri, jonka myötävaikutuksella asia ratkaistaan. Kyse ei myöskään ole tilanteesta, jossa asiantuntijatuomari kertoo muille jäsenille, miten asia on ratkaistava. Sen sijaan kyse on kollegiaalisesta työskentelystä, jossa asiantuntijalla on samanlainen ratkaisovalta ja äänioikeus kuin muillakin jäsenillä. Tähän yhteistyöhön kukin jäsen tuo oman osaamisalueensa. Asia ratkaistaan yhteistyössä. Ympäristöasioissa jokainen ratkaisukokoonpanoon kuuluva joutuu joiltakin osin turvautumaan kollegansa asiantuntemukseen. Kyse on asiantuntijoiden välisestä vuorovaikutustaitoja ja luottamusta edellyttävästä yhteistyöstä kompleksisissa ja yhteiskunnallisesti merkittävissä lainsoveltamistilanteissa. Lainoppineet tuomarit ovat oman alansa asiantuntijoita oikeuslähdeopin, argumentaation, systematiikan ja oikeusperiaatteiden osalta. Moniammatillinen yhteistyö tuomioistuinympäristössä saattaa olla haastavaa johtuen eri tieteenalojen ja professioiden erilaisista lähtökohdista.

### 1.3 ASiantuntijatuomarijärjestelmän TAUSTASYYT: PUNNINTAA PRO & CONTRA

Tutkimuksessa on tullut esille asiantuntijatuomarijärjestelmän taustatekijöitä sekä järjestelmää puoltavia ja toisaalta sitä vastaan puhuvia seikkoja.

Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmää tarkasteltaessa on ensin näkin otettava huomioon se, että asiantuntijatuomari on mukana vain tiettyjen asioiden eli ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten asioiden ratkaisukokoonpanossa. Muut ympäristöasiat tai ympäristöön liittyvät asiat ratkaistaan juristikokoonpanossa. Samoin on otettava huomioon, että muiden asiaryhmien asiantuntijajäsenet eivät ole vakituksessa tuomarin virassa. Esimerkiksi hallinto-oikeudessa ratkaistavien lastensuojelu- ja mielenterveysasioiden asiantuntijajäsenet ovat sivutoimisia. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten asioiden ratkaisua varten luotu asiantuntijatuomarijärjestelmä on siten poikkeuksellinen ja liittyy ympäristöasioiden erityispiirteisiin ja ensimmäisen muutoksenhakuasteen korkeimmasta hallinto-oikeudesta poikkeaviin tehtäviin.

Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmä voidaan nähdä suomalais-ruotsalaisena, pragmaattisena instituutiona. Substanssiasiantuntemuksen tarve ympäristöasioita käsittelevissä tuomioistuimissa on herättänyt enenevässä määrin kansainvälistä keskustelua. Asiantuntijatuomarijärjestelmän kansainvälisiä ulottuvuuksia ei ehkä Suomessa aikanaan tunnistettu, vaan järjestelmä syntyi osin sattumanvaraisesti historian perusteella vesioikeuksien ja vesiyläioikeuden eräänlaisena jatkumona.

Oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna suhtautuminen ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmään riippuu siitä, mitä painotetaan. Konfliktit voivat olla osittain näennäisiä. Oikeudenalojen väliset erot ympäristöasioiden asiantuntijatuomareihin suhtautumisessa ovat selitettävissä erilaisilla lähtökohdilla. Jos asiantuntijatuomarijärjestelmää tarkastelee yleistä hallintoprosessia vasten, se näyttäytyy hallintotaustaisena ilmiönä. Myös yleisprosessuaalisesta, oikeudenkäynnin kaksiasianosaisuutta painottavasta näkökulmasta asiantuntijatuomari on vieras elementti, joka hämärtää tuomioistuimen roolia ja prosessin lähtökohtia. Asiantuntijan mukanaolo kollegiossa saattaa antaa virheellisen kuvan tuomioistuimesta ylimpänä hallintoviranomaisena.

Keskeisin kaikkiin asiantuntijajäseniin liittyvä prosessuaalinen ongelma on oikeuskirjallisuuden mukaan läpinäkyvyyden puute. Tutkimuksen mukaan asiantuntijatuomareiden toiminta ei kuitenkaan aiheuta niin kohtalokkaita kuumemismongelmia kuin on ajateltu. Ympäristöasioiden asiantuntijatuomari ei tuo asiaan uutta aineistoa. Kyse ei ole yksittäisen tekniikan, teorian tai kokemussäännön soveltamisesta, vaan esitetyn selvityksen kokonaisvaltaisesta analysoinnista lainoppineiden jäsenten osaamisalueesta poikkeavin keinoin. Edellä selostettua ongelmallisia voivat olla asiantuntijatuomareiden mahdollista-

mat reformatoriset ratkaisut. Kynnys tehdä muutoksia valituksenalaisiin päätöksiin on ympäristöasioissa matalalla. Reformatorisiin ratkaisuihin liittyvät yllättävien ratkaisujen riskit tiedostamalla voidaan tehokkuuden ja läpinäkyvyyden välisten jännitteiden kanssa kuitenkin toimia.

Asiantuntijatuomarijärjestelmän heikkouksiin kuuluu myös se mahdollisuus, että lainoppinut jäsen voi jättäytyä passiiviseksi substanssikysymysten osalta. Jokaisen ratkaisukokoonpanon jäsenen itsenäisyyttä on siten syytä korostaa. Kysymyksiä herättää lisäksi se, että tutkimuksessa analysoitujen oikeustapausten perusteella ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin ja lainoppineen jäsenen roolit ovat jossain määrin sekoittuneet tai ainakin lähentyneet toisiaan esimerkiksi jäsenesittelyiden lisääntymisen myötä. Näin ollen ympäristöasioiden asiantuntijatuomari ei välttämättä toimi alkuperäisen tehtävänsä puitteissa. Lisäksi on mahdollista, että hallintotaustaisen asiantuntijatuomarin jäsenyysaseman myötä hallintomenettelyyn liittyvät piirteet korostuvat ympäristöasioiden muutoksenhakuprosessissa esimerkiksi valituksenalaisten päätösten muutostilanteiden myötä.

Ympäristöperusoikeuden painoarvon voidaan ympäristöuhkien myötä arvioida viime vuosina kasvaneen ja kasvavan edelleen. Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmää tulee tarkastella ihmiskeskeisen oikeusturva-perusoikeuden kanssa tasavertaisen, biosentrisen ympäristöperusoikeuden näkökulmasta. Tämän lisäksi ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmää on tarkasteltava oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kaikkien komponenttien kautta. Puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen liittyvät näkökohdat puoltavat ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin asemaa päätoimisena tuomarina. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu myös asian viivytyksetön käsittely sekä perustellun päätöksen saaminen, joita asiantuntijatuomari voi edistää.

Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmä voidaan nähdä tietynlaisen formalistisen ajattelutavan haastajana. Muodollisesta lainopillisesta ajattelusta kumpuava näkemys on yhteydessä asiantuntijan jäsenyysaseman kritiikkiin. Kun asiantuntijatuomaria sen sijaan tarkastelee access to justice näkökulmasta, korostuvat etenkin asiantuntijatuomarijärjestelmän taustasyyt, kuten kasvavat ympäristöongelmat ja tarve kontrolloida ympäristön pilaantumista aiheuttavia toimintoja sekä pyrkimys materiaallisen oikeusturvan toteutumiseen viime kädessä muutoksenhakumenettelyssä. Asiantuntijatuomarijärjestelmän taustalla ovat ympäristöasioiden ratkaisemiseen liittyvät erityiskysymykset. Järjestelmä hahmottuu pohjimmiltaan oikeudellisena vastauksena yhteiskunnalliseen tarpeeseen.

Access to justice voidaan nähdä tutkimusaiheen kannalta kolmella kehällä. Laajin liittyy ympäristötuomioistuimiin ja organisatorisiin kysymyksiin, seuraava kehä tuomioistuimeen pääsyyn ja suppein kehä oikeuksiin pääsyyn tuomioistuinprosessissa. Voidaan arvioida, että kahdella uloimmalla kehällä pai-

nottuvat erityisesti pääsy (access) ja suppeimmalla kolmannella kehällä oikeus (justice). Asiantuntijatuomarijärjestelmä toteuttaa access to justicea laajalla kehällä 1 ja yksittäinen asiantuntijatuomari käytännössä prosessiin liittyvällä kehällä 3. Etenkin eurooppaoikeudesta nousee vaatimuksia siitä, miten laajasti ja syvällisesti kansallisen muutoksenhakutuomioistuimen pitää voida tutkia ympäristöasioissa tehtyjä valituksia sekä suhtautua tieteelliseen selvitykseen.

Samoin monitieteisen ympäristöoikeuden metodisesti pluralistisen tutkimuksen valossa tarkasteltuna asiantuntijatuomarijärjestelmä saa erilaisia sävyjä. Jos asiantuntijatuomarijärjestelmää tarkastelee ympäristöprosessuaalisena toimijana käsiteltävien asioiden erityispiirteet huomioon ottaen, asiantuntijan jäsenyysasema on ymmärrettävissä. Tällöin painottuvat joustavin normein säännellyn, monitieteisen ympäristöoikeuden ja ympäristöperusoikeuden toteutuminen sekä virallisperiaatteeseen kuuluvan huolehtimisvelvollisuuden soveltaminen moniasianosaistilanteissa. Asiantuntijatuomarijärjestelmän tarvetta korostavat etenkin aineellisen ympäristöoikeuden ja modernin ympäristöprosessin erityispiirteet sekä EU-oikeuden vaatimukset. Asiantuntijatuomarijärjestelmälle löytyy tukea ympäristöperusoikeuden ja oikeusturvaperusoikeuden tasavertaisesta tarkastelusta, ympäristöperusoikeuden teleologisesta tulkinnasta sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin monipuolisuudesta.

Keskeinen ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmän etu on se, että se tuo vaikeissa ja yhteiskunnallisesti merkittävissä asiaryhmissä tuomioistuinten käyttöön tarpeellista asiantuntijatietoa. Ilman asiantuntijatuomaria hallinto-oikeus olisi substanssiasiantuntemuksen osalta altavastajana muihin prosessin toimijoihin verrattuna. Tällöin hallinto-oikeuden asema ja funktiot sekä prosessin tavoitteet tulisi muotoilla uudelleen. Lisäksi asiantuntijatuomarijärjestelmä myötävaikuttaa siihen prosessin lähtökohtaan, että maallikko pystyy halutesaan käymään oikeutta itse. Asiantuntijatuomarijärjestelmä on omiaan myötävaikuttamaan osaltaan siihen, että suomalaisen ympäristöprosessin voidaan arvioida täyttävän EU-oikeuden ja Århusin yleissopimuksen asettamat vaatimukset. Asiantuntijatuomarijärjestelmän ansiosta oikeusturva ei jää vain muodolliseksi. Toisaalta kansainvälisen tarkastelun perusteella on selvää, että ympäristöasioiden muutoksenhakuasteen substanssiasiantuntemuksen tarpeeseen voidaan vastata myös ilman varsinaista asiantuntijatuomarijärjestelmää.

Suomalaisessa ympäristöprosessissa on laaja valitusoikeus. Asianosaiset voivat halutessaan toimia ilman avustajaa ja merkittävää kuluihiskiä. Todistajien ja asiantuntijalausuntojen tarve on vähäisempi kuin maissa, joissa asiantuntijatuomareita ei ole. Ilman asiantuntijatuomarijärjestelmää ympäristöprosessin heikommalla osapuolella, yleensä haitankärsijät, olisivat riippuvaisia asianajajista ja konsulteista. Asiantuntijatuomarijärjestelmää puoltaa lisäksi hallinto-oikeuden roolin korostuminen ympäristöluvan tarkistamismenettelystä luopumisen ja valituslupauudistuksen myötä.

Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmä mahdollistaa tieteen ja arvojen yhdistämisen. Tekniikan ja luonnontieteiden avulla ei voida määritellä yhteiskunnan yhteisiä arvoja, kuten perusoikeuksia ja muita oikeuden pintakerrosta syvemmälle asettuvia elementtejä. On mahdollista, että asiantuntijoiden jäsenyyzaseman myötä substanssilainsäädännön merkitys painottuu liiaksikin oikeuden syvempiin tasoihin, kuten vallanjakoon ja harkintavaltaan, liittyvän argumentoinnin kustannuksella. Myös yksityiskohtainen, luonnontieteisiin ja tekniikkaan perustuva EU-lainsäädäntö on omiaan korostamaan oikeuden pintatason merkitystä ja asiantuntemuksen tarvetta. Samalla pintataso ja syvätaaso pelaavat yhteen. Oikeusturvan ja ympäristöperusoikeuden toteutuminen edellyttää pintatason substanssilainsäädännön laadukasta soveltamista.

Substanssiasiantuntemuksen tarve ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden muutoksenhakuprosessissa voitaisiin periaatteessa turvata muutenkin kuin asiantuntijatuomarijärjestelmällä. Esimerkiksi siirtyminen sivutoimisiin ympäristöasioiden asiantuntijajäseniin on sinänsä mahdollista. Sillä ei kuitenkaan saavutettaisi samoja hyötyjä kuin nykyisellä järjestelmällä. Tehokkuus voisi kärsiä, jos asiantuntijajäsenet saapuisivat hallinto-oikeuteen vain istuntoa varten osallistumatta asian valmisteluun. Sivutoimisuuteen liittyy myös puolueettomuuteen liittyviä ongelmia, jotka johtuvat päätoimeen kytkeytyvistä sidonnaisuuksista.

Tehokkuusargumentit eivät puolla asiantuntijatiedon hankkimista ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden muutoksenhakuprosessissa asiantuntijan jäsenyyzaseman sijaan kirjallisin lausunnoin tai kuulemalla asiantuntijoita suullisessa käsittelyssä. Ylipäänsä hallintoprosessissa turvaudutaan asiantuntijalausuntoihin varsin harvoin missään asiaryhmissä. Lausuntomenettely olisi etenkin laajoissa ympäristölupa-asioissa hidasta ja kankeaa sekä edellyttäisi luultavasti useiden lausuntojen pyytämistä, kun taas asiantuntijan välitön kuuleminen edellyttäisi laajamittaisten suullisten käsittelyjen järjestämistä. Muutoksenhakutuomioistuinten käsiteltävänä olevien ympäristönsuojeluasioiden määrä ja yksittäisten asioiden laajuus huomioon ottaen on arvioitavissa, että asiantuntijatuomarijärjestelmästä luopuminen johtaisi käsittelyaikojen merkittävään pitkittymiseen. Ongelmia voisi aiheutua myös ristiriitaisista asiantuntijalausunnoista, joiden keskinäistä painoarvoa juristikokoonpano joutuisi punnitsemaan. Sekin on mahdollista, että tuomioistuimen hankkimat asiantuntijalausunnot johtaisivat muutoksenhakijan kannalta kielteiseen lopputulokseen.

Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarijärjestelmää ei ole syytä korvata sivutoimisilla asiantuntijajäsenillä tai lausunnoilla ja asiantuntijan kuulemisella suullisessa käsittelyssä. Sen sijaan asiantuntijalausuntojen pyytämisen ja asiantuntijan kuulemisen on syytä edelleen olla ympäristöasioiden ensimmäisen muutoksenhakuasteen keinovalikoimassa.

Eräänlainen asiantuntijatuomarin ja lausunnon antajan välimuoto on Alankomaiden mallin mukainen asiantuntijaelin, jolle tuomioistuin voi tarvittaessa esittää kysymyksiä. Koska STAB:n lausunnoista kuullaan asianosaisia, kontradiktorisuus ei aiheuta ongelmia. Tehokkaaseen Alankomaiden malliin liittyy kuitenkin eräitä ongelmakohtia, joista merkittävin on kysymysten esittämisen jääminen tuomioistuimen harkintaan. Koska Suomessa on jo toimiva järjestelmä, ei ole syytä harkita Alankomaiden mallin mukaisen asiantuntijaelimen luomista.

## 1.4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Edellä on käyty läpi asiantuntijatuomarin tehtäviä sekä asiantuntijatuomarijärjestelmää puoltavia ja sitä vastustavia perusteluita tuomalla esille järjestelmän vahvuuksia ja heikkouksia. Erilaisten osakysymysten ja tutkimusteemojen karjoittaminen on palvellut tutkimuskysymykseen vastaamista. Tutkimuksen alussa muotoiltiin keskeisimmäksi tutkimuskysymykseksi se, miksi ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa ympäristönsuojeluasioiden ratkaisukokoonpanoon kuuluu tuomarin asemassa toimiva substanssiasiantuntija.

Kun otetaan huomioon ympäristöprosessin tavoitteet ja erityispiirteet, monitieteisen substanssiasiantuntemuksen tarve ympäristönsuojelulain mukaisen asioiden muutoksenhaussa on tutkimuksen perusteella ilmeinen. Parhaiten substanssiasiantuntemuksen tarpeeseen voidaan tutkimuksen perusteella vastata ainakin Suomessa vallitsevassa tilanteessa asiantuntijatuomarijärjestelmällä. Etenkin joustavien normien aineellisesti oikea tulkinta ja oikeusturvan aito toteutuminen esimerkiksi lupamääräysten muutoksin edellyttävät, että muutoksenhakutuomioistuimella on käytössään tekniikan ja luonnontieteiden alan asiantuntemusta ratkaisukokoonpanossa. Ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin jäsenyysasemaan liittyy useita etuja, jotka muodostuvat ongelmia painavammiksi. Niistä tärkeimpiä on asiantuntijatuomarijärjestelmän mahdollisuus edistää materiaalisesti oikeiden ratkaisujen tekemistä ja prosessin kestävän lopputuloksen saavuttamista.

Kun huomioon otetaan myös ympäristötuomioistuimia ja access to justice -vaatimusta koskeva laaja kansainvälinen keskustelu ja kansainväliset kehityssuunnat, asiantuntijatuomarijärjestelmän tarpeellisuus korostuu. Järjestelmästä luopumista ei voida pitää nykyisessä tilanteessa realistisena vaihtoehtona. Maissa, joissa ympäristöasioiden muutoksenhaku on järjestetty ilman tuomioistuimen kokoonpanoon kuuluvaa substanssiasiantuntijaa, prosessi ja oikeusturvan antaminen muotoutuvat kokonaan erilaisista lähtökohdista.

Mitä tulee asiantuntijatuomarijärjestelmään oleellisesti liittyvään ympäristöasioiden muutoksenhaun keskittämiseen, on sitä pidettävä välttämättömä-

## KESKEISET TUTKIMUSTULOKSET

nä lainoppineiden jäsenten ja asiantuntijatuomareiden osaamisen takaamiseksi. Koska erityistuomioistuinten määrää on haluttu Suomessa johdonmukaisesti supistaa, on ensimmäisen asteen muutoksenhaku järjestetty yleisessä ja samalla kuitenkin ympäristönsuojeluasioihin erikoistuneessa alueellisessa hallintotuomioistuimessa. Ratkaisua voidaan pitää toimivana.

## 2 Katse tulevaan

### 2.1 ASIARYHMÄKYSYMYKSET

Lopuksi voidaan arvioida, kohdistuuko ympäristöprosessiin ja muutoksenhaku-järjestelmään tutkimuksen perusteella merkittäviä uudistamispaineita. Tutki-musta tehtäessä eräitä kehittämiskohteita on noussut esille. Ensimmäinen näkö-kulma liittyy ympäristöasioiden asiantuntijatuomareiden asiaryhmiin. On syytä käydä keskustelua siitä, tarvitaanko asiantuntijatuomareita muissakin ympäris-töasioissa kuin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa. Voidaan pohtia, miksi asiantuntijatuomaria ei ole katsottu tarvittavan laajemmin ympä-ristöllisten asioiden käsittelyssä Ruotsin tavoin. Asian analysointi vaatii vertai-levaa tutkimusta.

EU-oikeudellinen tutkimisvallan tarkastelu johtaa kysymykseen siitä, on-ko substanssiasianteemus Suomessa riittävästi turvattu muissa EU-oikeu-teen liittyvissä ympäristöllisissä asioissa. Tätä on syytä selvittää. Mainita voi-daan luonnonsuojeluasioiden ohella metsästysasiat, kuten susien kaatoluvat, joihin liittyy EU-oikeuden lisäksi luonnontieteellisiä näkökohtia. Lisäksi vain osa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevasta muutoksenhausta oh-jautuu Vaasan hallinto-oikeuteen asiantuntijatuomarilla varustetun kokoonpa-non ratkaistavaksi (laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017) 37 §:n 2 momentti (1428/2019)). Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 37 §:n 1 momentin mukaisissa tilanteissa, jolloin hankkeesta vas-taava hakee muutosta 13 §:ssä tarkoitettuun päätökseen sekä 36 §:n nojalla teh-tyyn päätökseen, jolla hankkeesta vastaavan esitys on hylätty, valitetaan eri alu-eellisiin hallinto-oikeuksiin.

Uudistusten tekeminen ei kuitenkaan ole helppoa kokonaiskuvan puuttuessa, kuten osoittaa ympäristöllisten lupamenettelyjen yhdenmukaistamiseen liitty-nyt ja sittemmin kariutunut pyrkimys saada asiantuntijatuomarit mukaan luon-nonsuojeluasioiden ratkaisukokoonpanoon. Asiantuntijatuomareiden mukaan ottamista luonnonsuojeluasioiden ratkaisukokoonpanoon tulee edelleen perus-teellisesti selvittää. Joka tapauksessa asiantuntemuksen turvaamiseen muilla keinoilla on kiinnitettävä huomiota kaikissa mainituissa asiaryhmissä, jos rat-kaisukokoonpano muodostuu tulevaisuudessakin lainoppineista tuomareista.

Vaikka hallintoprosessin sivutoimisten asiantuntijajäsenten asiaryhmät ovat valikoituneet hiukan sattumanvaraisesti, näyttävät niitä koskevat valinnat kui-tenkin perustelluilta. Siitä huolimatta on tarpeen, että hallintoprosessin asiaryh-mät käytäisiin systemaattisesti läpi eri aloja edustavien asiantuntijajäsenten tar-peen arvioimiseksi.

## 2.2 MUIDEN KEHITTÄMISKOHTEIDEN ARVIOINTIA

Kun tarkastellaan ympäristöprosessin mahdollisia uudistamistarpeita, on prosessilajien erilaiset lähtökohdat otettava huomioon. Riita- ja rikosprosessin luonteeseen liittyviä perusteita yksityiskohtaisille prosessisäännöksille ei hallintoprosessissa ole. Tutkimus osoittaa, että ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden muutoksenhakuprosessia ei voida tarkoituksenmukaisesti säännellä yksityiskohtaisin säännöksin. Hallintoprosessille tyypillinen väljätkö sääntelytapa sopii ympäristöprosessiin.

Lainsäädännön täsmentämistä tarvitaan kuitenkin kolmen ilmiön osalta. Selvyyden vuoksi on syytä säätää vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesta ympäristöasioiden asiantuntijatuomarin toimimisesta esittelijänä sekä kahden esittelijän tai esittelevän jäsenen mahdollisuudesta. Myös tuomioistuinjaissa säädettyä koulutusvelvollisuutta on syytä täsmentää kaikkien tuomioistuimen jäsenenä olevien asiantuntijoiden osalta. Kehittämistyö on muilta osin mahdollista myös ilman lainsäädännön muutoksia.

Ympäristöprosessin tulee profiloitua muutoksenhakuvaiheen tuomioistuinprosessina. Oikeuskäytännössä tulee nykyistä paremmin ottaa huomioon hallintotuomioistuimen rooli, harkintavalta, lupamääräysten muutosten tarve ja kuulemiset. Tuomioistuimen tulee pysytellä joustavan normin tulkinnassa ja harkita kussakin yksittäistapauksessa, onko päätöksen muuttaminen viranomaisen tehtävä tai olisiko tuomioistuimen suunnittelemista lupamääräysten muutoksista tarvetta kuulla osapuolia. Kyse on ympäristöprosessin luonteen hahmottamisesta: onko kyse paternalistisesta lainkäytöstä vai aitoon vuorovaikutukseen perustuvasta oikeudenkäynnistä? Samalla on otettava huomioon reaaliset rajoitukset, jotka väistämättä muokkaavat prosessin luonnetta. Aito vuorovaikutustilanne edellyttää oikeudenkäynnin osapuolilta sellaista resurssien ja osaamisen tasapainoa, joka harvoin toteutuu ympäristöprosessissa.

Ympäristöprosessuaalisessa ratkaisutoiminnassa asianosaisten kokemaan oikeudenmukaisuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Koettu oikeudenmukaisuus liittyy koko järjestelmän legitimitettiin. Lähtökohtaisesti asiantuntijatuomarijärjestelmän voidaan arvioida lisäävän koettua oikeudenmukaisuutta. Prosessin osapuolten kokemalla oikeudenmukaisuudella on erityistä merkitystä yhteiskunnan polarisoituessa. Yksi keino toteuttaa koettua oikeudenmukaisuutta liittyy päätösten perusteluihin. Vaikka hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa saa näkyä sen korkeimmasta hallinto-oikeudesta poikkeava rooli, perusoikeusargumentaatio ja oikeuden syvätkö voisivat saada hallinto-oikeuden ympäristönsuojelulain mukaisia asioita koskevien päätösten perusteluissa enemmän tilaa. Toinen tärkeä koettu oikeudenmukaisuuden aspekti liittyy prosessin käymiseen kohtuullisessa ajassa.

Kun asiaa tarkastellaan laajasta näkökulmasta, muutoksenhakuvaiheen prosessin onnistuminen edellyttää hallinnon roolin hahmottamista. Jos hallinto tuottaa laadukkaita ja hyvin perusteltuja ratkaisuja, jotka ovat syntyneet asianmukaisessa menettelyssä, tarve muutoksenhakuun todennäköisesti vähenee. Viranomaisten toiminta vaikuttaa ympäristöprosessiin sekä hallintomenettelyn että viranomaisten muutoksenhakuvaiheeseen ajoittuvan toiminnan kautta. Ympäristöprosessia tarkasteltaessa sen eri toimijoiden muodostama oikeusturvan ketju on nähtävä kokonaisuutena.



---

# Abstract

Hanna Nieminen-Finne

## EXPERT AS JUDGE: EXPERT JUDGES OF TECHNICAL AND NATURAL SCIENCES IN ENVIRONMENTAL PROTECTION CASES AT THE ADMINISTRATIVE COURT

This dissertation examines the role of expert judges who participate in resolving environmental protection cases at the administrative court of Vaasa, Finland, which is the first appeal instance. These expert judges are either engineers or have a degree in natural sciences. They work as full-time judges.

This study is doctrinal and belongs to the discipline of procedural administrative law. In addition, aspects of other areas of law such as procedural law, environmental law, EU law, human rights law and Finnish constitutional law are taken into consideration.

The study starts with an overview of modern environmental law and procedural environmental law. Procedural environmental law, that is, the process at the court of appeal, has its own characteristics. The study briefly describes the history of the environmental expert judges and also looks at the other experts who work at the Finnish administrative courts as part-time members, for example, in child welfare cases.

Both constitutional and international elements concerning expert judges are taken into consideration. The environment has an important position in the Finnish constitution, and national environmental law has strong connections to EU law. The requirements of fair trial according to the Convention on Human Rights and the European Court of Human Rights are described as well. The most interesting elements of fair trial, from the expert judges' point of view, are the adversary principle and the independence and impartiality of the court. Access to a court, access to justice and the Århus Convention form an important part of the various international aspects associated with expert judges. The broad international discussion about the need for expertise and environmental courts or tribunals is highlighted. Several international aspects, such as procedural requirements deriving from EU law and the Århus Convention, seem to support the system of expert judges. Even the element most critical of the role of expert judges, the adversary principle, does not demand the abolishment of the system of expert judges in environmental cases.

## A B S T R A C T

The dissertation ends with an overview of the practical aspects of Finnish environmental procedural law and an analysis of the case law of the Vaasa administrative court. The cases mainly concern voting situations, reformatory decisions and cases where the expert judge has acted as a rapporteur instead of a referendary. The case law shows that the expert judges' role is equal to that of judicial judges.

# Lähteet

## VIRALLISLÄHTEET JA VIRALLISLUONTEISET LÄHTEET

### Hallintovaliokunnan mietintö

*HaVM 13/2005 vp.* Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eräiksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi sekä hallituksen esityksestä eräiksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi annetun hallituksen esityksen täydentämisestä.

### Hallituksen esitykset

*HE 266/1984 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta.

*HE 65/1988 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle lääninoikeuksien muodostamista alueelliseksi hallintotuomioistuimiksi koskevaksi lainsäädännöksi.

*HE 201/1989 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle mielenterveyslaiksi.

*HE 309/1993 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

*HE 35/1994 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 217/1995 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

*HE 1/1998 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

*HE 114/1998 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle hallinto-oikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

*HE 84/1999 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

*HE 113/2001 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta.

*HE 72/2002 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

*HE 165/2003 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle tiedonsaannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta.

*HE 112/2004 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle eräiksi hallintolainkäyttöä koskeviksi lainsäädännön muutoksiksi.

*HE 85/2005 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta.

*HE 252/2006 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

- HE 47/2011 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle adoptiota koskevan lainsäädännön uudistamiseksi sekä lasten adoptiota koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 199/2013 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta.
- HE 214/2013 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 46/2014 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 230/2014 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.
- HE 245/2014 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 96/2015 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 7/2016 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 13/2016 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 43/2017 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi.
- HE 29/2018 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 88/2018 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 269/2018 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

## Hallituksen esitysluonnos

HE luonnos 3.7.2019 lääketieteelliset asiantuntijalausunnot (luonnos laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta).

## Kansainvälistä aineistoa

- Brundtland Report 1987. World Commission on Environment and Development: Our Common Future. [www.un-documents.net] (15.9.2018)
- Compliance Committee [https://www.unece.org/env/pp/cc.html] (11.11.2018)
- Council of Europe 2004: Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. [https://rm.coe.int/en/web/cdcj/recommendations-resolutions-guidelines] (27.5.2019)
- Council of Europe 2010: Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities. [https://rm.coe.int/en/web/cdcj/recommendations-resolutions-guidelines] (27.5.2019)
- IPBES 2019: Global Assessment Summary for Policymakers. [www.ipbes.net/news/ipbes-global-assesment-summary-policymakers-pdf] (14.5.2019)
- IPCC 2018: International Panel on Climate Change: Global Warming of 1.5 °C. [www.ipcc.ch/report] (11.10.2018)

- Kestävä kehitys 2019. [<https://kestavakehitys.fi/kestava-kehitys>] (25.6.2019)
- Komissio 2017. Komission tiedonanto muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (C/2017/2616) (28.4.2017).
- UNEP 2015: Putting Rio Principle 10 into Action. An Implementation Guide. United Nations Environment Programme (UNEP) 2015. [<https://www.unenvironment.org/resources/publication/bali-guideline-implementation-guide>] (22.3.2019)
- United Nations 2014: United Nations Economic Commission for Europe: The Aarhus Convention. An implementation Guide. 2nd edition. United Nations Publication 2014. [[www.unece.org/env/pp/implementation\\_guide.html](http://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html)] (9.7.2019)
- United Nations 2015: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/70/1). [<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>] (22.3.2019)

## Kehittämiskomitean mietintö

*KM 2003:3.* Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö.

## Korkeimpien oikeuksien esitykset ja lausunnot

Korkein hallinto-oikeus:

- Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 21.8.2017 sekä sen liite [[www.kho.fi](http://www.kho.fi)] (10.10.2018)
- Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta ja laiksi lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta 30.8.2019 [[www.kho.fi](http://www.kho.fi)] (21.9.2019)

Korkein oikeus:

- Korkeimman oikeuden esitys valtioneuvostolle lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä 13.9.2018 [[www.korkeinoikeus.fi](http://www.korkeinoikeus.fi)] (19.9.2018)
- Lausunto terveydenhuoltolain muuttamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta 21.8.2019 [[www.korkeinoikeus.fi](http://www.korkeinoikeus.fi)] (26.8.2019)

## Lakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt

- LaVL 7/2005 vp.* Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi.
- LaVL 22/2006 vp.* Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- LaVM 19/1998 vp.* Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä hallinto-oikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- LaVM 9/2006 vp.* Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta.
- LaVM 8/2016 vp.* Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- LaVM 18/2018 vp.* Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

## Luettelot

Luettelo kansainvälisistä ympäristösopimuksista [www.ym.fi/fi-FI/Kansainvalinen\_yhteistyo/Kansainvaliset\_ymparistosopimukset] (22.10.2018)

Luettelo korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä (Päivitetty 1.5.2018) [https://www.kho.fi/fi/index/korkeinhallinto-oikeus/henkilosto/korkeimmanhallinto-oikeudenasiantuntijajasenet.html] (9.7.2019)

## Mäenpään selvitys

Mäenpää, Olli: Oikeudellinen selvitys ympäristöministeriölle kuulemisesta ja osallistumisoikeuden varaamisesta ympäristölupamenettelyssä 11.9.2014 [http://www.ym.fi/download/noname/%7BB1DE41ED-9846-4E0A-9CD4-593BB75C1115%7D/103244] (31.7.2019)

## Oikeusministeriön julkaisut, mietinnöt ja lausunnot

Oikeusministeriön julkaisu 2004:9: Hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittäminen.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010: Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken. Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013: Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 39/2017: Oikeusprosessien keventäminen.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 53/2017: Oikeusprosessien keventäminen. Lausunto tiivistelmä.

## Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt

*PeVL 11/1999 vp.* Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/1999 vp hallituksen esityksestä ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

*PeVL 2/2006 vp.* Perustuslakivaliokunnan lausunto 2/2006 vp hallituksen esityksestä laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta.

*PeVL 58/2006 vp.* Perustuslakivaliokunnan lausunto 58/2006 vp hallituksen esityksestä lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

*PeVL 53/2014 vp.* Perustuslakivaliokunnan lausunto 53/2014 vp hallituksen esityksestä laiksi vaikutusoikeuslain muuttamisesta.

*PeVL 50/2018 vp.* Perustuslakivaliokunnan lausunto 50/2018 vp hallituksen esityksestä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

*PeVM 25/1994 vp.* Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakiin perusoikeussäännösten muuttamisesta.

## Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö

*StVM 35/2001 vp.* Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi mielen terveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta.

## Vaasan hallinto-oikeuden aineistoa

Vaasan hallinto-oikeuden lausunto 20.3.2018 luonnoksesta hallituksen esitykseksi (ympäristölisten lupamenettelyjen yhteensovittaminen) H00019/18.

Vaasan hallinto-oikeuden tekniikan ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomareiden osaa-  
misluettelo [hallinto-oikeuden intranet] (8.3.2018).

Vaasan hallinto-oikeuden toimintakertomukset vuosilta 2013–2018.

Vaasan hallinto-oikeuden työjärjestys H 00018/17 [hallinto-oikeuden intranet] (25.4.2019).

Vaasan hallinto-oikeuden virkaikäjärjestys [hallinto-oikeuden intranet] (25.4.2019).

## Valtioneuvoston julkaisusarja

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2016. Belinskij, Antti – Warsta, Matias – Ekroos, Ari – Soininen, Niko – Määttä, Tapio – Pölönen, Ismo – Heinonen, Hilkka – Malin, Kimmo: Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa.

## Ympäristöhallinnon ohjeet

Kalankasvatuksen ympäristönsuojeluohje (OH 1/2013).

Turvetuotannon ympäristönsuojeluohje (OH 2/2015).

## Ympäristövaliokunnan mietintö

*YmVM 22/2018 vp.* Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

## Århusin sopimuksen toimeenpanoraportti

Århusin sopimuksen toimeenpano, Suomen viides raportti 2017+ (15.3.2017).

## KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on?. Kustannusosakeyhtiö Tammi 1978.

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. WSOY 1989.

Aarnio, Aulis: Uusi varallisuus oikeus – vai vanha?. Lakimies 4/2002, s. 515–534.

Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunta 2011.

Abelin, Matthias: A Swedish Dilemma. Culture and Rule of Law in Swedish Sickness Insurance. Lund University 2019.

Adelman, Sam: The Sustainable Development Goals, anthropocentrism and neoliberalism, s. 15–40 teoksessa French, Duncan – Kotzé, Louis J. (eds.): Sustainable Development Goals. Law, Theory and Implementation. Edward Elgar Publishing 2018.

- Adler, Peter S. – Barrett, Robert C. – Bean, Martha C. – Birkhoff, Juliana E. – Ozawa, Connie P. – Rudin, Emily B.: *Managing Scientific and Technical Information in Environmental Cases. Principles and Practices for Mediators and Facilitators*. [https://www.mediate.com/articles/pdf/envir\_wjc1.pdf] (9.7.2019)
- Aer, Janne: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Lakimiesliiton kustannus 2000.
- Aer, Janne: Veli Merikoski ja kysymys hallinnollisesta harkintavallasta. Oikeustiede – Jurisprudentia 2005:XXXVIII, s. 7–75.
- Aer, Janne: Vaatimusten perustelut hallintoprosessissa. Defensor Legis 5/2008, s. 759–773.
- Aer, Janne: Tuomioistuimen selvittämismäärä ja suullinen käsittely hallintoprosessissa. Defensor Legis 5/2009, s. 761–774.
- Aer, Janne: Oikeusharkinnasta suunnittelutarveratkaisussa, s. 21–37 teoksessa Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi – Koivisto, Ida (toim.): *Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhla*. Edita 2010.
- Aer, Janne: Lastensuojelu-oikeus. Lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun oikeudelliset perusteet. Sanoma Pro 2012.
- Ahonen, Johanna: Yhdyskuntien jätevesien typenpoiston oikeudelliset perusteet ympäristöluvituksessa. Itä-Suomen yliopisto 2016.
- Airaksinen, Jussi: Petolinnun pesäpuun ympäristön rauhoittaminen turvetuotannon ympäristöluvan yhteydessä – KHO 2015:3. Lakimies 5/2015, s. 720–726.
- Alder, John – Wilkinson, David: *Environmental Law and Ethics*. Macmillan Press Ltd 1999.
- Amirante, Domenico: Environmental Courts in Comparative Perspective: Preliminary Reflections on the National Green Tribunal of India. *Pace Environmental Law Review* 29(2) 2012, s. 441–469.
- Anker, Helle Tegner – Fauchald, Ole Kristian – Nilsson, Annika – Suvantola, Leila: *The Role of Courts in Environmental Law – a Nordic Comparative Study*. Nordisk Miljörättslig Tidskrift 2009, s. 9–33.
- Anker, Helle Tegner – Nilsson, Annika: *The Role of Courts in Environmental Law – Nordic Perspectives*. *Journal of Court Innovation* 3(1) 2010, s. 111–120.
- Assenbjerg, Lærke – Harbo, Nana Amalie: *Nordic Countries: Denmark*. *Yearbook of International Environmental Law* 28(2017), s. 291–297.
- Atfield, Robin: *Environmental Ethics – An Overview for the Twenty-First Century*. 2nd edition. Polity 2014.
- Backes, Chris: *Organizing Technical Knowledge in Environmental and Planning Law Disputes in the Netherlands – the Foundation of Independent Court Experts in Environmental and Planning Law*. *European Energy and Environmental Law Review* 27(4) 2018, s. 143–150.
- Barnard, Catherine – Peers, Steve: *Introduction*, s. 1–8 teoksessa Barnard, Catherine – Peers, Steve (eds.): *European Union Law*. 2nd edition. Oxford University Press 2017.
- Belinskij, Antti – Paloniitty, Tiina – Soininen, Niko: *Tulkinnan arvosidonnaisuus ympäristöoikeudessa*. Lakimies 5/2015, s. 613–633.
- Bell, Stuart – McGillivray, Donald: *Environmental Law. The Law and Policy relating to the Protection of the Environment*. 5th edition. Blackstone Press Limited, London 2000.
- Bengtsson, Anders: *Green Courts as the Providers of Environmental Rights? The Case of the Swedish Land and Environment Courts*, s. 177–200 teoksessa Bogoević, Sanja – Rayfuse, Rosemary (eds.): *Environmental Rights in Europe and Beyond*. *Swedish Studies in European Law*, Volume 11. Hart Publishing 2018.
- Biondi, Andrea – Harmer, Katherine: *Scientific Evidence and the European Judiciary*, s. 51–60 teoksessa Biondi, Andrea – Cecchetti, Marcello – Grassi, Stefano – Lee, Maria (eds.): *Scientific Evidence in European Environmental Rule-Making*. Kluwer Law International 2003.
- Bjällås, Ulf: *Experiences of Swedish Environmental Courts*. *Journal of Court Innovation* 3(1) 2010, s. 177–184.

- Björne, Lars: Yksityisoikeus ja julkisoikeus – jaon historiasta. *Lakimies* 7–8/2006, s. 1093–1103.
- Blomstedt, Yrjö: Vaasan hovioikeus 1776–1776. 200-vuotishistorian pääpiirteitä, s. 13–28 teoksessa Rintala, Erkki (toim.): Vaasan hovioikeus 1776–1776. Kirjoituksia ja kuvia 200-vuotistaipaleella. Vaasan hovioikeus 1976.
- Bobek, Michal: The effects of EU law in the national legal systems, s. 143–176 teoksessa Barnard, Catherine – Peers, Steve (eds.): *European Union Law*. 2nd edition. Oxford University Press 2017.
- Bogojević, Sanja: Judicial Dialogue Unpacked: Twenty Years of Preliminary References on Environmental Matters Initiated by the Swedish Judiciary. *Journal of Environmental Law* 29(2) 2017, s. 263–283.
- Bogojević, Sanja – Rayfuse, Rosemary: Environmental Rights in Europe and Beyond: Setting the Scene, s. 3–26 teoksessa Bogojević, Sanja – Rayfuse, Rosemary (eds.): *Environmental Rights in Europe and Beyond*. Swedish Studies in European Law, Volume 11. Hart Publishing 2018.
- Bolding, Per Olof: Bevisbörda och beviskrav. Juridiska Föreningen i Lund 1983.
- Bolshakova, Marianna: Administration of justice and due process, s. 43–47 teoksessa Stec, Stephen (ed.): *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Conventions*. The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe 2003. [www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/a.to.j/AnalyticalStudies/handbook.final.pdf] (25.4.2016)
- de Búrca, Gráinne – Ryall, Aine: The ECJ and Judicial Review of National Administrative Procedures in the field of EIA, s. 145–159 teoksessa Ladeur, Karl-Heinz (ed.): *The Europeanisation of Administrative Law*. Ashgate Dartmouth 2002.
- Busch, Peter: *Tacit Knowledge in Organizational Learning*. IGI Publishing 2008.
- Cappelletti, Mauro: *The Judicial Process in Comparative Perspective*. Oxford: Clarendon Press 1989.
- Cappelletti, Mauro: Access to Justice as a Theoretical Approach to Law and a Practical Programme for Reform. *South African Law Journal* 109(1) 1992, s. 22–39.
- Caranta, Roberto: Still Searching for a Reliable Script: Access to Scientific Knowledge in Environmental Litigation in Italy. *European Energy and Environmental Law Review* 27(4) 2018, s. 158–168.
- Carnwath, Robert: Institutional Innovation for Environmental Justice. *Pace Environmental Law Review* Volume 29, 2011–2012, s. 555–565.
- Cenevska, Ilina: A Thundering Silence: Environmental Rights in the Dialogue between the EU Court of Justice and the European Court of Human Rights. *Journal of Environmental Law* 28(2) 2016, s. 301–324.
- Cheng, Edward K.: The Myth of the Generalist Judge. *Stanford Law Review* 61(3) 2008, s. 519–572.
- Churchill, Robin: Environmental Rights in Existing Human Rights Treaties, s. 89–108 teoksessa Boyle, Alan E. – Anderson, Michel R. (eds.): *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. Clarendon Press 1998.
- Coenen, Frans H.J.M – Huitema, Dave – O’Toole, Laurence: Participation and environmental decision quality: an assessment, s. 307–324 teoksessa Coenen, Frans H.J.M – Huitema, Dave – O’Toole, Laurence (eds.): *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*. Kluwer Academic Publishers 1998.
- Collin, Kaija – Billet, Stephen: Luovuus ja oppiminen työssä, s. 211–224 teoksessa Collin, Kaija – Paloniemi, Susanna – Rasku-Puttonen, Helena – Tynjälä, Päivi (toim.): *Luovuus, oppiminen ja asiantuntijuus*. Koulutuksen ja työelämän näkökulmia. WSOYpro 2011, 1.–2. painos.
- Collins, Lynda M.: Sustainable Development Goals and human rights: challenges and opportunities, s. 66–90 teoksessa French, Duncan – Kotzé, Louis J. (eds.): *Sustainable Development Goals*. Law, Theory and Implementation. Edward Elgar Publishing 2018.

- Coyle, Sean – Morrow, Karen: *The Philosophical Foundations of Environmental Law. Property, Rights and Nature*. Oxford and Portland, Oregon 2004.
- Craig, Paul – de Búrca, Gráinne: *EU Law. Text, cases and materials*. 6th edition. Oxford University Press 2015.
- Danelius, Hans: *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. 5e upplaga. Norstedts juridik 2015.
- Darpö, Jan: *Environmental justice through environmental courts? Lessons learned from the Swedish experience*, s. 176–194 teoksessa Ebbesson, Jonas – Okowa, Phoebe (eds.): *Environmental Law and Justice in Context*. Cambridge University Press 2009.
- Darpö, Jan: *EU-rätten och den processuella autonomin på miljöområdet – Om det svenska systemet med tillåtighetsförklaringar och mötet med europarätten*. *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* 2/2012, s. 3–31.
- Darpö, Jan: *Effective Justice? Synthesis Report of the Study on the Implementation of Articles 9(3) and 9(4) of the Aarhus Convention in Seventeen of the Member States of the European Union*, s. 169–212 teoksessa Jans, Jan H. – Macrory, Richard – Moreno Molina, Angel-Manuel (eds.): *National Courts and EU Environmental Law*. Europa Law Publishing 2013.
- Darpö, Jan: *Article 9.2 of the Aarhus Convention and EU Law*. *Journal for European Environmental & Planning Law* 11(4) 2014, s. 367–391. (Darpö 2014a)
- Darpö, Jan: *Direkt effect och processual autonomi – omigen om Bunge-domen och EU-rättens genomslag*. *Svensk Juristtidning* 9/2014, s. 735–746. (Darpö 2014b)
- Darpö, Jan: *On the Bright Side (of the EU's Janus Face) The EU Commission's Notice on Access to Justice in Environmental Matters*. *Journal for European Environmental & Planning Law* 14(3–4) 2017, s. 373–398.
- Darpö, Jan: *Pulling the Trigger. ENGO Standing Rights and the Enforcement of Environmental Obligations in the EU Law*, s. 253–281 teoksessa Bogojević, Sanja – Rayfuse, Rosemary (eds.): *Environmental Rights in Europe and Beyond*. *Swedish Studies in European Law*, Volume 11. Hart Publishing 2018.
- Darpö, Jan: *Understanding the Nuts and Bolts – Scientific and Technical Knowledge in Environmental Litigation: National solutions, EU requirements and current challenges*, s. 82–102 teoksessa Squintani, Lorenzo – Darpö, Jan – Lavrysen, Luc – Stoll, Peter-Tobias (eds.): *Managing Facts and Feelings in Environmental Governance*. Edward Elgar Publishing 2019.
- Darpö, Jan – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: *Miljöprövning i vågskålen – landskampen mellan Finland och Sverige*. *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland* 5/2009, s. 615–651.
- Denmark 2016. *Access to justice in environmental matters – Denmark*. (Päivitetty 14.9.2016) [[https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-dk-maximizeMS-en.do?member=1#II](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-dk-maximizeMS-en.do?member=1#II)] (17.10.2018)
- Dernbach, John C.: *Sustainable Development in Law Practice: A Lens for Addressing All Legal Problems*. *Denver University Law Review* 95(123) 2018, s. 123–190. [[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2836985](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2836985)] (17.11.2018)
- Devins, Neal – Federspiel, William: *The Supreme Court, Social Psychology, and Group Formation*, s. 85–100 teoksessa Klein, David – Mitchell, Gregory (eds.): *The Psychology of Judicial Decision Making*. Oxford University Press 2010.
- Diesen, Christian: *Utevarohandläggning och bevisprövning i brottmål*. Juristförlaget 1993.
- Diesen, Christian: *Lekmän som domare*. Juristförlaget 1996.
- Domstolsverket: *Mark- och miljödomstol*. Päivitetty 29.11.2016. [<http://www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Domstolarna/Mark--och-miljodomstol/>] (9.7.2019)
- Ebbesson, Jonas: *Comparative Introduction – Introduction comparative*, s. 1–47 teoksessa Ebbesson, Jonas (ed.): *Access to Justice in Environmental Matters in the EU. Accès à la justice en matière d'environnement dans l'UE*. Kluwer Law International 2002. (Ebbesson 2002a)

- Ebbesson, Jonas: European Community – Communauté européenne, s. 49–100 teoksessa Ebbesson, Jonas (ed.): Access to Justice in Environmental Matters in the EU. Accès à la justice en matière d’environnement dans l’UE. Kluwer Law International 2002. (Ebbesson 2002b)
- Edelstam, Henrik: Sakkunnigbeviset. En studie rörande användningen av experter inom rättsväsendet. Iustus 1991.
- Eklund, Hans: Inhibition. Om verkställighetsförbud m.m. i judiciell process, inom förvaltningsrätten och i utsökningsförfarandet. Iustus förlag 1998.
- Ekroos, Ari: Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa. Ympäristöoikeudellinen tutkimus maisemaa ja kaupunkikuvaa koskevasta lainsäädännöstä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1995.
- Eliantonio, Mariolina: Europeanisation of Administrative Justice? The Influence of the ECJ’s Case Law in Italy, Germany and England. Europa Law Publishing 2009.
- Eliantonio, Mariolina: The Impact of EU Law on Access to Scientific Knowledge and the Standard of Review in National Environmental Litigation: A Story of Moving Targets and Vague Guidance. European Energy and Environmental Law Review 27(4) 2018, s. 115–124.
- Eriksson, Lars D.: Rätten till miljön – en ny grundrättighet. Oikeus 1/1992, s. 3–13.
- Eriksson, Susan: Kommunikaatio, moraali ja valta modernissa asiantuntijuudessa, s. 167–174 teoksessa Pirttilä, Ilkka – Eriksson, Susan (toim.): Asiantuntijoiden areenat. Jyväskylän yliopisto 2002.
- Ervasti, Kaijus: Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä. Lakimies 3/1998, s. 364–388.
- Ervasti, Kaijus: Lainkäytön funktiot. Lakimies 2/2002, s. 47–72.
- Ervasti, Kaijus: Oikeuden saamisen monet kasvot. Oikeus 3/2011, s. 347–360.
- Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina: Johdanto, s. 1–9 teoksessa Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina (toim.): Oikeuden tuolla puolen. Lakimiesliiton kustannus 2002.
- Ervasti, Kaijus – Nylund, Anna: Konfliktinratkaisu ja sovittelu. Edita 2014.
- Ervo, Laura: Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimus – käsikirja lainkäyttäjille. WSOYpro 2008.
- Ervo, Laura: Tie totuuteen, s. 1–16 teoksessa Hyttinen, Tatu – Jokela, Antti – Tapani, Jussi – Vuorenperä, Mikko (toim.): Rikoksesta rangaistukseen, juhlaulkaisu Pekka Viljanen 1952–26/8–2012. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2012.
- Eräsaari, Risto: Mistä asiantuntijuus on kotoisin?, s. 62–72 teoksessa Kirjonen, Juhani – Remes, Pirkko – Eteläpelto, Anneli (toim.): Muuttuva asiantuntijuus. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylä 1997.
- Eräsaari, Risto: Objektiivisuus, asiantuntijat ja instituutiot, s. 19–54 teoksessa Parviainen, Jaana (toim.): Kollektiivinen asiantuntijuus. Tampere University Press 2006.
- Eteläpelto, Anneli: Asiantuntijuuden muuttuvat määrittelyt, s. 86–102 teoksessa Kirjonen, Juhani – Remes, Pirkko – Eteläpelto, Anneli (toim.): Muuttuva asiantuntijuus. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylä 1997.
- Fisher, Elizabeth: Risk Regulation and Administrative Constitutionalism. Hart Publishing 2007.
- Folkesson, Emelie: Human Rights Courts Interpreting Sustainable Development: Balancing Individual Rights and the Collective Interest. Erasmus Law Review 6(2) 2013, s. 142–154.
- Foti, Joseph – da Silva, Lalanath – McGray, Heather – Shaffer, Linda – Talbot, Jonathan – Werksman, Jacob: Voice and Choice: Opening the Door to Environmental Democracy. Executive Summary. The Access Initiative 2008. ([https://pdf.wri.org/voice\\_and\\_choice.pdf](https://pdf.wri.org/voice_and_choice.pdf)) (9.7.2019).
- Gadamer, Hans-Georg: Hermeneutiikka. Ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa. Valikoinut ja suomentanut Ismo Nikander. Vastapaino 2005. 2. painos.
- Germany 2016: Access to justice in environmental matters – Germany. (Päivitetty 14.9.2016) [[https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-de-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-de-en.do?member=1)] (12.11.2018)

- Gill, Gitanjali Nain: Access to Environmental Justice in India: Innovation and Change, s. 209–228 teoksessa Jendroška, Jerzy – Bar, Magdalena (eds.): Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice. Intersentia 2017.
- Goldsmith, Robert W. – Andersson, Sven Ingmar: Bevisvärdeметoden versus темametoden vid juridisk bevisvärdering. Tidsskrift for rettsvitenskap 1978, s. 68–102.
- Grashof, Franziska: The "You Know Better" Dilemma of Administrative Judges in Environmental Matters – A Note on the German Legal Context. European Energy and Environmental Law Review 27(4) 2018, s. 151–157.
- Gräns, Minna: Om hjälpvvetenskapernas betydelse för rättstillämpningen och rättsvetenskapen. Juridisk Tidskrift 3/2006–07, s. 782–792.
- Haapasalo, Jaana: Todistajanpsykologia, s. 11–145 teoksessa Haapasalo, Jaana – Kiesiläinen, Kari – Niemi-Kiesiläinen, Johanna: Todistajanpsykologia ja todistajankuulustelu. Lakimiesliiton kustannus 2000.
- Hadjiyianni, Ioanna: The EU as a Global Regulator for Environmental Protection. A Legitimacy Perspective. Hart Publishing 2019.
- Halila, Leena: Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2000.
- Halila, Leena: Håller förvaltningsprocesssystemen i Finland och Sverige på att utvecklas i olika riktning? Frågan om en- eller tvåpartsförhållande som grundmodell för förvaltningsprocessen. Förvaltningsrättslig tidskrift 1–3/2001, s. 49–70.
- Halila, Leena: Access to a court ja valituskiellon käyttöedellytykset kansallisessa hallintoprosessissa, s. 49–59 teoksessa Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.): Juhlakirja Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.
- Halila, Leena: Valituslupa hallintolainkäytössä – järjestelmän taustaa ja tulevaisuuden suuntaviivoja. Defensor Legis 6/2013, s. 967–984.
- Halila, Leena: Onko hallintoprosessilla tulevaisuutta?. Lakimies 2/2016, s. 291–296.
- Hakala, Johanna – Kaukonen, Erkki – Nieminen, Mika – Ylijoki, Oili-Helena: Yliopisto: tieteen kehdestä projektimyllyksi? Yliopistollisen tutkimuksen muutos 1990-luvulla. Gaudeamus 2003.
- Hakala, Juha T.: Informaatiohyöky. Tiedon ja osaamisen hallinta työelämässä. Gaudeamus 2006.
- Hakkarainen, Kari – Paavola, Sami: Kollektiivisen asiantuntijuuden mahdollisuuksia ja rajoituksia – kognitiotieteellinen näkökulma, s. 214–274 teoksessa Parviainen, Jaana (toim.): Kollektiivinen asiantuntijuus. Tampere University Press 2006.
- Hakkarainen, Kari – Paavola, Sami: Asiantuntijuuden kehittyminen, hiljainen tieto ja uutta luovat tietokäytännöt, s. 59–82 teoksessa Toom, Auli – Onnismaa, Jussi – Kajanto, Anneli (toim.): Hiljainen tieto: tietämistä, toimimista, taitavuutta. Aikuiskasvatuksen 47. vuosikirja. Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura 2008.
- Hallberg, Pekka: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1978.
- Hallberg, Pekka: Ylimääräinen muutoksenhaku hallintoasioissa. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1986.
- Hallberg, Pekka: Oikeusturva, s. 783–808 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uud. painos. WSOYpro 2011.
- Hallberg, Pekka: Rule of law and sustainable development. Rule of Law Finland ROLFI 2017.
- Harris, David – O'Boyle, Michael – Bates, Ed – Buckley, Carla: Harris, O'Boyle and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights. 4th edition. Oxford University Press 2018.
- Heinonen, Hilikka: Naapuruuskiistat ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen kiistojen käsitteilyjänä. Itä-Suomen yliopisto 2016.

- Heinzerling, Lisa: Foreword. The Right Time for Environmental Rights, s. v–vi teoksessa Bogojević, Sanja – Rayfuse, Rosemary (eds.): *Environmental Rights in Europe and Beyond. Swedish Studies in European Law, Volume 11*. Hart Publishing 2018.
- Heinämäki, Leena: Ihmisoikeudet ympäristönsuojelussa, s. 528–554 teoksessa Koivurova, Timo – Pirjatanniemi, Elina (toim.): *Ihmisoikeuksien käsikirja*. Tietosanoma 2014.
- Heiskanen, Heta-Elena: *Towards Greener Human Rights Protection. Rewriting the Environmental Case-Law of the European Court of Human Rights*. Tampere University Press 2018.
- Heiskanen, Tuula: Tilat, rajat ja yhteisöt tiedon luomisessa – esimerkkinä asiantuntijatyö, s. 188–213 teoksessa Parviainen, Jaana (toim.): *Kollektiivinen asiantuntijuus*. Tampere University Press 2006.
- Helin, Markku: Lainoppi ja metafysiikka. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 1988.
- Helin, Markku: Perusoikeuksilla argumentoinnista, s. 11–30 teoksessa Iire, Tero (toim.): *Varallisuus, vakuudet ja velkojat: juhlaulkaisu Jarmo Tuomisto 1952–9/6–2012*. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2012.
- Helin, Markku: Oikeustiede ja tutkimusetiikka. *Lakimies* 6/2015, s. 787–810.
- Helin, Markku: Siviilioikeuden tutkimusmenetelmät itsenäisessä Suomessa – matka käsitelainopista mihin?. *Lakimies* 7–8/2017, s. 894–907.
- Hepola, Matti: Oikeusvoimaopin transformaatio. Siviiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristöluvan pysyvyyden kannalta. Edita 2005.
- Herler, Casper: Ympäristöoikeushistoria – oppikirjatäytettä vai tulkinta-apuvälineistöä?. *Ympäristöjuridiikka* 3/2006, s. 9–19.
- Herler, Casper: *Markföroreningsansvaret: om retroaktivitet och skälighet av miljörättsligt återställandeansvar*. Talentum 2008.
- Heuman, Lars: Hjälpvetenskapernas betydelse för rättstillämpningen och rättsvetenskapen. *Juridisk Tidskrift* 4/2005–06, s. 768–790.
- Hey, Ellen: The interaction between human rights and the environment in the European 'Aarhus space', s. 353–378 teoksessa Grear, Anna – Kotzé, Louis J. (eds.): *Research Handbook on Human Rights and the Environment*. Edward Elgar Publishing Limited 2015.
- Hilson, Chris: Substantive Environmental Rights in the EU: Doomed to Disappoint?, s. 87–103 teoksessa Bogojević, Sanja – Rayfuse, Rosemary (eds.): *Environmental Rights in Europe and Beyond. Swedish Studies in European Law, Volume 11*. Hart Publishing 2018.
- Hirvelä, Päivi: Rikosprosessi lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa. Talentum 2006.
- Hirvelä, Päivi: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien, s. 350–384 teoksessa Koivurova, Timo – Pirjatanniemi, Elina (toim.): *Ihmisoikeuksien käsikirja*. Tietosanoma 2014.
- Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu: *Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön*. 2. uud. painos. Alma Talent 2017.
- Hirvonen, Ari: Mitkä menetelmät? Opa oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 2011. [[https://www.helsinki.fi/sites/default/files/atoms/files/hirvonen\\_mitka\\_metodit.pdf](https://www.helsinki.fi/sites/default/files/atoms/files/hirvonen_mitka_metodit.pdf)] (29.1.2020)
- van Hoecke, Mark: Legal Doctrine: Which Method(s) for What Kind of Discipline?, s. 1–18 teoksessa van Hoecke, Mark (ed.): *Methodologies of Legal Research. Which Kind of Method of What Kind of Discipline?* Hart Publishing 2011.
- Hoffrén, Mia – Vuorenperä, Mikko: Vahingonkorvaus, hinnanalennus ja vaatimistaakka. *Lakimies* 5/2009, s. 779–798.
- Hofmann, Herwig: Right to an Effective Remedy: Specific Provisions (Meaning), s. 1211–1228 teoksessa Peers, Steve – Hervey, Tamara – Kenner, Jeff – Ward, Angela (eds.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Hart Publishing 2014.
- Hollo, Erkki J.: *Ympäristöoikeus*. Lakimiesliiton kustannus 1991.

- Hollo, Erkki J.: Ympäristöoikeus – uusi oikeudenala haasteisiin vastaamassa. *Lakimies* 2/1996, s. 211–231.
- Hollo, Erkki J.: Ajatuksia viranomaisharkinnan lähteistä ja rajoista ympäristöoikeudessa, s. 78–91 teoksessa Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.): *Juhlakirja Pekka Hallberg 1944–12/6-2004*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004. (Hollo 2004a)
- Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Talentum 2004. (Hollo 2004b)
- Hollo, Erkki J.: Johdatus ympäristöoikeuteen. 3. uud. painos. Talentum 2009. (Hollo 2009a)
- Hollo, Erkki J.: Oikeustieteen tieteenteoria ja teoria ympäristön oikeudellisesta sääntelystä, s. 27–67 teoksessa Kolehmainen, Esa (toim.): *Oikeus ja kritiikki 1*, Raimo Siltalan tieteenteoria. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2009. (Hollo 2009b)
- Hollo, Erkki J.: Luonnonvarahankkeiden ympäristönsuojelusääntelystä. *Ympäristöjuriidikka* 2/2012, s. 3–6.
- Hollo, Erkki J.: Talvivaara kyllä, Vuotos ei, Vuosaari kyllä, Fennovoima?. *Ympäristöjuriidikka* 3–4/2013, s. 3–6.
- Hollo, Erkki J.: Ratkaisutoiminnasta ja perustelemisesta. *Ympäristöjuriidikka* 4/2015, s. 3–6.
- Hollo, Erkki J.: Kuinka ympäristöoikeutta lähestytään?. *Ympäristöjuriidikka* 1/2016, s. 3–9. (Hollo 2016a)
- Hollo, Erkki J.: Mitä on lupa, mihin se tarvitaan ja mihin se oikeuttaa?. *Ympäristöjuriidikka* 2–3/2016, s. 3–5. (Hollo 2016b)
- Hollo, Erkki J.: Miten ympäristöasioiden hoidon käy \*Rexit-Euroopassa?. *Ympäristöjuriidikka* 1/2017, s. 5–7. (Hollo 2017a)
- Hollo, Erkki J.: Kestävästä kehityksestä ilmastomuutokseen sopeutumisessa. *Ympäristöjuriidikka* 2–3/2017, s. 3–6. (Hollo 2017b)
- Huovila, Mika: Periaatteet ja perustelut. Tutkimus käräjäoikeuden tuomion faktaperusteluista prosessuaalisten periaatteiden valossa arvioituna. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003.
- Husa, Jaakko: *Julkisoikeudellinen tutkimus*. Finn publishers 1995.
- Husa, Jaakko: *Lainopin maailmanviivat*. Joensuun yliopisto 1997.
- Husa, Jaakko: Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste?. *Oikeus* 1/2003, s. 4–25.
- Husa, Jaakko: *Oikeusvertailu: teoria ja metodologia*. Lakimiesliiton kustannus 2013.
- Hutchinson, Terry: *Doctrinal research: Researching the jury*, s. 8–39 teoksessa Watkins, Dawn – Burton, Mandy (eds.): *Research Methods in Law*. 2nd edition. Routledge 2018.
- Hämäläinen, Erkki: Tuomioistuineläytöksen rakenteen kehittämisenäkymistä. *Lakimies* 7–8/2000, s. 1286–1294.
- Högsta domstolen 2019: Om handläggningen: verksamheten vid Högsta domstolen. Päivitetty 21.1.2019. [www.hogstadomstolen.se] (9.7.2019)
- Ingólfssdóttir, Auður H.: *Climate Change and Security in the Arctic. A feminist analysis of values and norms shaping climate policy in Iceland*. University of Lapland 2016.
- Jacobsen, Dag Ingvar – Thorsvik, Jan: *Hur moderna organisationer fungerar*. 3e upplaga. Lund: Studentlitteratur 2008.
- Jans, Jan H.: *Judicial Dialogue, Judicial Competition and Global Environmental Law. A Case Study on The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, s. 145–166 teoksessa Jans, Jan H. – Macrory, Richard – Moreno Molina, Angel-Manuel (eds.): *National Courts and EU Environmental Law*. Europa Law Publishing 2013.
- Jokela, Antti: Asiantuntijaedustuksesta tuomioistuimen kokoonpanossa. *Lakimies* 7–8/2000, s. 1124–1137.
- Jonkka, Jaakko: *Syytekynnys. Tutkimus syyteen nostamiseen vaadittavan näytön arvioinnista*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1991.
- Jonkka, Jaakko: *Todistusharkinnasta*. Lakimiesliiton kustannus 1993.

- Jylhä, Kirsti M. – Akrami, Nazar: Social dominance orientation and climate change denial: The role of dominance and system justification. *Personality and Individual Differences*, Volume 86(2015), s. 108–111.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. 2. painos. Kauppakamari 2015.
- Kangas, Urpo: Minun metodini, s. 90–109 teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Werner Söderström lakitieto 1997.
- Kangasmaa, Sinikka: Hallintopakkoasian käsittelyn ja relaatioiden peruskysymyksiä. *Ympäristö-juridiikka* 3–4/2019, s. 30–51.
- Kanninen, Heikki: ”Juger l’administration, c’est encore administrer” -maksimi nykyajan hallintolainkäytön valossa, s. 217–231 teoksessa Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi – Koivisto, Ida (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja. Edita 2010.
- Karageorgou, Vasiliki: The Scope of the Review in Environmental-related Disputes in the Light of the Aarhus Convention and EU Law – Tensions between Effective Judicial Protection and National Procedural Autonomy, s. 229–260 teoksessa Jendroška, Jerzy – Bar, Magdalena (eds.): *Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice*. Intersentia 2017.
- Karhu, Juha: Perusoikeudet ja oikeuslähteoppi. *Lakimies* 5/2003, s. 789–807.
- Karhu, Juha: Kohti yhteiskunnan oikeutta. Jokamiehen oikeudet ja biodiversiteetti yhteiskunnan oikeuden prototyyppinä, s. 63–81 teoksessa Björne, Lars – Saarnilehto, Ari – Tammi-Salmi, Eva – Tuomisto, Jarmo (toim.): Omistus, sopimus ja vaihdanta. JuhlaKirja Leena Karttiolle. Turun yliopisto 2004.
- Karhu, Juha: Oikeudellinen kokemus oikeuslähteenä. *Lakimies* 7–8/2019, s. 1068–1075.
- Karila, Kirsti – Ropo, Eero: Näkökulmia asiantuntijuuden olemukseen ja kehitykseen opettajatutkimuksen valossa, s. 149–157 teoksessa Kirjonen, Juhani – Remes, Pirkko – Eteläpelto, Anneli (toim.): Muuttuva asiantuntijuus. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylä 1997.
- Kirjonen, Juhani – Satka, Mirja: Tieteidenvälisyys tutkimusryhmässä – vaativaa asiantuntijatyötä, s. 57–78 teoksessa Collin, Kaija – Paloniemi, Susanna – Rasku-Puttonen, Helena – Tynjälä, Päivi (toim.): Luovuus, oppiminen ja asiantuntijuus. Koulutuksen ja työelämän näkökulmia. WSOYpro 2011, 1.–2. painos.
- Kjellerup, Ulf: Denmark, s. 21–46 teoksessa de Sadeleer, Nicolas – Roller, Gerhard – Dross, Miriam (eds.): *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs*. Europa Law Publishing 2005.
- Koivisto, Ida: Hyvän hallinnon muunnelmat. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2011.
- Koivisto, Ida: Oikeusturva – kehittyvä perusoikeus?. *Lakimies* 6/2013, s. 1032–1054.
- Koivisto, Ida: Oikeus on, miten se systematisoidaan? – Kysymys oikeudenalajaotuksesta ja hallinto-oikeudesta. *Lakimies* 7–8/2015, s. 954–972.
- Koivisto, Ida: Experts and Constitutionality Control in Finland: A Crisis of Cognitive Authority?. *Retfærd* 2/2017, s. 24–46.
- Koivurova, Timo – Pirjatanniemi, Elina: Ihmisoikeuksien lyhyt historia, s. 25–45 teoksessa Koivurova, Timo – Pirjatanniemi, Elina (toim.): *Ihmisoikeuksien käsikirja*. Tietosanoma 2014.
- Kokko, Kai T.: Eurooppalainen ympäristöoikeus korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. *Lakimies* 3/2011, s. 475–503.
- Kokko, Kai: Miljörättens grunder. Allmänna läror, reglering och beslutsteori. Alma Talent 2019.
- Konttinen, Esa: Professionaalinen asiantuntijatyö ja sen haasteet myöhäismodernissa, s. 48–61 teoksessa Kirjonen, Juhani – Remes, Pirkko – Eteläpelto, Anneli (toim.): Muuttuva asiantuntijuus. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylä 1997.
- Korkea-aho, Emilia – Koulu, Risto – Lindfors, Heidi: Empiiristä aineistoako insolvenssioikeuden tutkimukseen?. *Oikeus* 4/2002, s. 353–369.
- Koulu, Riikka, – Koulu, Risto – Koulu, Sanna: Tuomarin roolit tuomioistuimissa. Alma Talent 2019.

- Koulu, Risto: Lainvalinta oikeudenkäynnin ongelmana, osa II. Defensor Legis 3/2002, s. 375–393.
- Koulu, Risto: Työriitojen sovittelun tutkimus – tieteidenvälisyyttä käytännössä?. Oikeus 1/2010, s. 28–44.
- Koulu, Risto: Lainkäyttöä vai hallintolainkäyttöä? Lakimiesliiton kustannus 2012.
- Krstić, Ivana – Čučković, Bojana: Procedural aspects of article 8 of the ECHR in environmental cases – The greening of human rights law. Anali Pravnog Fakulteta u Beogradu 63(3) 2015, s. 170–189.
- Krämer, Ludwig: EC Environmental Law. 4th edition. Sweet & Maxwell 2000.
- Krämer, Ludwig: Regional Economic Integration Organizations: The European Union as an Example, s. 853–876 teoksessa Bodansky, Daniel – Brunneé, Jutta – Hey, Ellen (eds.): The Oxford Handbook of International Environmental Law. Oxford University Press 2007.
- Kulla, Heikki: Laillisuusolettamasta hallinto-oikeudessa. Lakimies 1/1993, s. 3–20.
- Kumpula, Anne: Ympäristö oikeutena. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004. (Kumpula 2004a)
- Kumpula, Anne: Århusin prosessi ja EU:n ympäristösääntelyn muutokset, s. 117–145 teoksessa Männistö, Jarkko (toim.): Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä: juhlaulkaisu Antti Jokela 26.1.2005. Turun yliopisto 2004. (Kumpula 2004b)
- Kumpula, Anne: Virallisen vastaväittäjän lausunto teoksesta Elina Nyholm: Jälkivalvonta ympäristönsuojelulaissa. Tutkimus ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännösten soveltamisalojen rajautumisesta (2015). Ympäristöjuridiikka 2–3/2015, s. 104–110.
- Kumpula, Anne – Määttä, Tapio: Ekologia, yhteiskunta ja oikeus: konstruktionistinen tulkinta luonnontieteellisen tiedon ja oikeuden suhteesta, s. 207–234 teoksessa Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina (toim.): Oikeuden tuolla puolen. Lakimiesliiton kustannus 2002.
- Kuusela, Pekka – Kejonen, Martti: Interaktionismi ja diskursiiviset kehykset organisaatiotutkimuksessa, s. 21–48 teoksessa Kuusela, Pekka – Kuittinen, Matti (toim.): Organisaatiot tutkimuksessa. Unipress 2008.
- Kuusiniemi, Kari: Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Lakimiesliiton kustannus 1992.
- Kuusiniemi, Kari: Ympäristöllinen päätöksenteko ja ohjausjärjestelmä, s. 97–154 teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori Pekka: Ympäristöoikeus. WSOY 2001. (Kuusiniemi 2001a)
- Kuusiniemi, Kari: Biodiversiteetin suojeleminen ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede – Jurisprudentia 2001:XXXIV, s. 155–306. (Kuusiniemi 2001b)
- Kuusiniemi, Kari: Virallisen vastaväittäjän lausunto teoksesta Leila Suvantola: Huominen ei koskaan kuole. Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteen ratkaisemisesta (2006). Lakimies 2/2007, s. 307–316.
- Kuusiniemi, Kari: Perusteet, s. 3–85 teoksessa Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 3. painos. Sanoma Pro 2012.
- Kuusiniemi, Kari: Domstolarna och experterna: Hur trygga sakkunskapen i miljömål?, s. 319–333 teoksessa Gipperth, Lena – Zetterberg, Charlotta (red.): Miljörättsliga perspektiv och tankvänder. Vänbok till Jan Darpö och Gabriel Michanek. Iustus 2013.
- Kuusiniemi, Kari: Kirja-arvostelu teoksesta Soininen, Niko: Vesioikeudellinen perusteluvelvollisuus. Lakimies 1/2017, s. 109–119.
- Kyllästinen, Esa: Riskinjako maakaareissa. Varallisuus- ja prosessioikeudellinen tutkimus myyjän ja ostajan välisestä riskinjaosta asuinkiinteistön kauppaan liittyvissä virhetapauksissa. Edilex 2014.
- Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampereen yliopisto 2012.
- Lappalainen, Juha: Oikeustositseikka ja todistustositseikka prosessioikeudellisina peruskäsitteinä. Lakimies 1986, s. 756–770.
- Lappalainen, Juha: Siviiliprosessioikeus I. Lakimiesliiton kustannus 1995.
- Lappalainen, Juha: Siviiliprosessioikeus II. Lakimiesliiton kustannus 2001.

- Lappalainen, Juha – Hupli, Tuomas: Kanne ja vastine siviiliprosessissa, s. 507–544 teoksessa Frände, Dan ym.: Prosessioikeus. 5. uud. painos. Alma Talent 2017.
- Laukkanen, Sakari: Tuomarin rooli. Prosessioikeudellinen tutkimus tuomarin roolista dispositiivisen riita-asian valmistelussa silmällä pitäen riidan kohteen selvittämistä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1995.
- Launis, Kirsi: Moniammatillisuus ja rajojen ylitykset asiantuntijatyössä, s. 122–133 teoksessa Kirjonen, Juhani – Remes, Pirkko – Eteläpelto, Anneli (toim.): Muuttuva asiantuntijuus. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylä 1997.
- Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2010.
- Leppänen, Tatu: Riita-asian valmistelu todistusaineiston osalta. Prosessioikeudellinen tutkimus. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1998.
- Letto-Vanamo, Pia: Access to justice – a concept with many meanings. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 2–4/2017, s. 233–241.
- Lindblom, Per Henrik: Processens funktioner – en resa i gränslandet, s. 593–632 teoksessa Frändberg, Åke – Göranson, Ulf – Håstad, Torgny (red.): Festskrift till Stig Strömholm. Del II. Iustus 1997.
- Lindblom, Per Henrik: Miljöprocess. Del I. Iustus 2001.
- Lindblom, Per Henrik: Miljöprocess. Del II. Iustus Förlag 2002.
- Lindblom, Per Henrik: Domstolarnas växande samhällsroll och processens förändrade funktioner – floskler eller fakta?, Svensk Juristtidning 3/2004, s. 229–262.
- Lindell, Bengt: Sakfrågor och rättsfrågor. En studie av gränser, skillnader och förhållanden mellan faktum och rätt. Iustus Förlag 1987.
- Lindell, Bengt: Några bevisrättsliga frågor. Tidsskrift for rettsvitenskap 1989, s. 221–241.
- Lindell, Bengt: Temametoden och värdeometoden vid juridisk bevisvärdering, s. 9–21 teoksessa Klami, Hannu Tapani (toim.): Rätt och sanning. Ett bevisteoretiskt symposium i Uppsala 26–27 maj 1989. Iustus Förlag 1990.
- Linkkvist, Lars – Bakka, Jorgen F. – Fivelsdal, Egil: Organisationsteori. Struktur, kultur, processer. 6e, rev. och auktualiserade upplaga. Liber 2014.
- Linna, Tuula: Sustainability ja prosessit – kestävä siviiliprosessioikeutta?. Lakimies 6/2018, s. 651–676.
- Linna, Tuula: Ympäristöperusoikeus näytti voimansa – konkurssipesän rajoitettu ympäristövastuu kaatui eduskunnassa. Lakimies 3–4/2019, s. 460–464.
- Loiva, Jukka: Asiantuntijatodistelusta de lege ferenda. Defensor Legis 5/2012, s. 639–665.
- Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2002.
- Länsineva, Pekka: Perusoikeudet – merkittävä haaste oikeuselämälle. Lakimies 4/2003, s. 680–682.
- Länsineva, Pekka: Perusoikeusliike, s. 339–355 teoksessa Hyttinen, Tatu – Weckström, Katja (toim.): Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2011.
- Macdonald, Roderick A.: Access to Justice and Law Reform # 2. Windsor Yearbook of Access to Justice 19(2001), s. 317–325.
- Macrory, Richard: The Long and Winding Road – Towards an Environmental Court in England and Wales. Journal of Environmental Law 25(3) 2013, s. 371–381.
- Mark- och miljööverdomstolen 2018: Om Mark- och miljööverdomstolen. (Päivitetty 11.6.2015 ja 2.3.2018.) [www.markochmiljooverdomstolen.se] (12.11.2018)
- Maunu, Antti: Ympäristöpolitiikka, s. 725–734 teoksessa Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti: Eurooppaoikeus. 3. uud. painos. Lakimiesliiton kustannus 2000.
- Menkel-Meadow, Carrie: The Trouble of the Adversary system in a Post-Modern, Multicultural World. Journal of the Institute for the Study of Legal Ethics 1(1) 1996, s. 49–77.

- Merikoski, Veli: Vapaa harkinta hallinnossa. 2. uusintapainos. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta 1968.
- Mikkeli, Heikki – Pakkasvirta, Jussi: Tieteiden välissä. Johdatus monitieteisyyteen, tieteiden välisyyteen ja poikkitieteellisyyteen. WSOY 2007.
- Mikkola, Tuulikki: Lainvalinta prosessissa: oikeusjärjestelmän välisistä eroista ja niiden vaikutuksista sovellettuun oikeuteen, s. 429–460 teoksessa Lindfors, Heidi – Korkea-aho, Emilia – Turunen, Santtu (toim.): Kovia aikoja: riitoja ja maksukyvyttömyyttä. Juhlakirja Risto Koulun 60 vuotta. Edita 2009.
- Miljø- og Fødevareklagenævnet 2019 [<https://naevneneshus.dk>] (19.6.2019).
- Minkkinen, Panu: Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus – suuntaus, tarkastelutapa, menetelmä?. Lakimies 7–8/2017, s. 908–923.
- Morgera, Elisa: Environmental law, s. 657–685 teoksessa Barnard, Catherine – Peers, Steve (eds.): European Union Law. 2nd edition. Oxford University Press 2017.
- Morgera, Elisa – Marín Durán, Gracia: Environmental Protection, s. 983–1004 teoksessa Peers, Steve – Hervey, Tamara – Kenner, Jeff – Ward, Angela (eds.): The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary. Hart Publishing 2014.
- Myrsky Matti: Oikeudellinen ratkaisutoiminta – keskustelu vailla loppua?. Lakimies 3/2010, s. 410–416.
- Mäenpää, Olli: Hallintoprosessin funktiot, s. 217–237 teoksessa Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.): Juhlakirja Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.
- Mäenpää, Olli: Hallintotuomioistuimien, hallintoviranomainen ja oikeusturva, s. 284–301 teoksessa Myrsky, Matti – Vartiainen, Perttu – Miettinen, Tarmo (toim.): Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945–14/10–2005. Joensuun yliopisto 2005.
- Mäenpää, Olli: Hallintoprosessin uudet haasteet. Lakimies 2/2006, s. 143–165.
- Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. 2. uud. painos. WSOYpro 2007.
- Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. 3. uud. painos. Talentum 2011. (Mäenpää 2011a)
- Mäenpää, Olli: Virallisen vastaväittäjän lausunto teoksesta Niina Mäntylä: Luonnon edustajien puhevalta (2010). Lakimies 2011/1, s. 186–196. (Mäenpää 2011b)
- Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 2. uud. painos. Alma Talent 2018.
- Mäenpää, Olli: Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Alma Talent 2019.
- Mäihäniemi, Beata – Asp, Aapo – Band, Anna: Työelämätaitojen opettaminen ja oppiminen juristikoulutuksessa vastauksena digitalisaatioon. Lakimies 7–8/2018, s. 1024–1046.
- Mäkinen, Eija: Kunnallisvalitus. Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Edita 2010.
- Mäntylä, Niina: Luonnon edustajien puhevalta. Universitas Wasaensis 2010.
- Mäntysaari, Petri: Oikeudenaloista tieteenaloihin. Lakimies 2/2016, s. 297–304.
- Määttä, Tapio: Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1999.
- Määttä, Tapio: Monitieteisyys ympäristöoikeudessa – oikeustieteen sisäiset ja ulkoiset yhteydet oikeustieteellisen tutkimuksen haasteena. Oikeus 3/2000, s. 333–355.
- Määttä, Tapio: Opitun kontrolloimisesta oppimiseen innostamiseen: kokemuksia oppimispäiväkirjasta ympäristöoikeuden opetuksessa. Oikeus 2/2001, s. 219–236.
- Määttä, Tapio: Ympäristöoikeuden monitieteisyyden haaste: oikeustieteen kolmannen tehtävän hahmottelua. Lakimies 6/2004, s. 1097–1107.
- Määttä, Tapio: Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa, s. 265–299 teoksessa Lohi, Tapani (toim.): Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus – juhlaulkaisu Vesa Majamaa 1945–28/12–2005. Edita 2005.

- Määttä, Tapio: Havaintoja KHO:n sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita koskevien vuosikirjapäätösten perusteluista, s. 391–411 teoksessa Tolvanen, Matti – Miettinen, Tarmo – Muukkonen, Matti (toim.): Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948–2/6–2008. Joensuun yliopisto 2008.
- Määttä, Tapio: Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät, s.135–222 teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäytetyö – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex 2015.
- Määttä, Tapio – Nystén-Haarala, Soili: Profiloituminen ja verkottuminen mahdollisuus myös oikeustieteen kehittämiseen. Oikeus 1/2005, s. 1–3. (Määttä – Nystén-Haarala 2005a)
- Määttä, Tapio – Nystén-Haarala, Soili: Tieteenalojen rajapinnat innovaatioiden lähteenä. Oikeus 3/2005, s. 221–222. (Määttä – Nystén-Haarala 2005b)
- Määttä, Tapio – Soininen, Niko: Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet. Lakimies 7–8/2016, s. 1028–1053.
- Mönkkönen, Kaarina – Roos, Satu: Työyhteisötaidot. Unipress 2010.
- the Netherlands 2016: Access to justice in environmental matters – Netherlands. [[https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-nl-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-nl-en.do?member=1)] (Päivitetty 14.9.2016) (12.11.2018)
- Neuvonen, Riku – Rautiainen, Pauli: Perusoikeuskonkurrenssi Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 6/2013, s. 1011–1031.
- Niemi, Anne E.: Hallintoriita ennen ja nyt, s. 322–338 teoksessa Aalto, Esa (toim.): Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Korkein hallinto-oikeus 2008.
- Niemi, Anne E.: Tehokkaan oikeussuojan piirteitä, s. 261–271 teoksessa Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi – Koivisto, Ida (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Edita 2010.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna: Johdanto, s. 1–10 teoksessa Haapasalo, Jaana – Kiesiläinen, Kari – Niemi-Kiesiläinen, Johanna: Todistajanpsykologia ja todistajankuulustelu. Lakimiesliiton kustannus 2000.
- Nieminen, Liisa: Monitieteisyys ja kriittisyys oikeustieteen opinnoissa: opetuksen kehittämismahdollisuuksien pohdintaa. Oikeus 3/2006, s. 413–424.
- Nieminen, Liisa: Monitieteisyys opetuksessa: esimerkkinä lääkintä- ja bio-oikeus. Oikeus 4/2013, s. 447–454.
- Nieminen, Liisa: Terveys ihmisoikeuskysymyksenä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2015.
- Nieminen-Finne, Hanna: Valituksenalaisen päätöksen muuttaminen hallinto-oikeudessa hallintovalitusta käsiteltäessä erityisesti ympäristöasioissa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VII 2014, s. 353–369. Joensuu 2014.
- Nikula, Paavo: Euroopan ihmisoikeussopimus ja EU:n perusoikeuskirja, s. 238–247 teoksessa Nuolima, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.): Juhlakirja Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.
- Nilsson, Annika K.: Enforcing Environmental Responsibilities. A Comparative Study of Environmental Administrative Law. Department of Law, Uppsala University 2011.
- Nolan Jr., James L.: Legal Accents, Legal Borrowing. The International Problem-Solving Court Movement. Princeton University Press 2009.
- Nordh, Robert: Talerätt i miljömål. Särskilt om vattenrättsliga ansökningsmål samt om talan rörande allmänna intressen. Iustus 1999.
- Norio-Timonen, Jaana: Miksi työtapaturmien syy-yhteyskysymykset työllistävät korkeinta oikeutta?. Defensor Legis 6/2014, s. 853–867.
- Norrgård, Marcus: Sakkunniga i patentmål – några tankar. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 2–4/2017, s. 149–160.
- Nuotio, Kimmo: Oikeustiede humanistisena tieteenä?, s. 41–66 teoksessa Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina (toim.): Oikeuden tuolla puolen. Lakimiesliiton kustannus 2002.

- Nuotio, Kimmo: Oikeuslähteet, ”supernormistot” ja ratkaisujen perustelu, s. 127–152 teoksessa Tala, Jyrki – Wikström, Kauko (toim.): Oikeus – kulttuuria ja teoriaa: juhlakirja Hannu Tolonen. Turun yliopisto 2005.
- Nyholm, Elina: Jälkivalvonta ympäristönsuojelulaissa. Tutkimus ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännösten soveltamisalojen rajautumisesta. Helsingin yliopisto 2015.
- Ojanen, Tuomas: Vallankäytöstä ympäristöasioissa. Oikeus 1/1992, s. 34–52.
- Ojanen, Tuomas: Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2009.
- Ojanen, Tuomas: Perusoikeuksien neljäs aalto, s. 367–380 teoksessa Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi – Koivisto, Ida (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Edita 2010.
- Ojanen, Tuomas: Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa. Defensor Legis 4/2011, s. 442–455.
- Ojanen, Tuomas: Valtiosääntöoikeus kansainvälistymisen kohteena ja välittäjänä. Lakimies 7–8/2014, s. 937–952.
- Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. 3. uud. laitos. Edita 2016.
- Oksanen, Markku: Ympäristöetiikan perusteet: luonne, historia ja käsitteet. Gaudeamus 2012.
- Onnismaa, Jussi: Hiljainen tieto organisaatioiden rakenteissa. Vauhtisokeutta, muistikatkoksia ja uudelleen muistamista, s. 119–132 teoksessa Toom, Auli – Onnismaa, Jussi – Kajanto, Anneli (toim.): Hiljainen tieto: tietämistä, toimimista, taitavuutta. Aikuiskasvatuksen 47. vuosikirja. Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura 2008.
- Palonen, Tuire – Gruber, Hans: Satunnainen, rutiininomainen ja tietoinen osaaminen, s. 41–56 teoksessa Collin, Kaija – Paloniemi, Susanna – Rasku-Puttonen, Helena – Tynjälä, Päivi (toim.): Luovuus, oppiminen ja asiantuntijuus. Koulutuksen ja työelämän näkökulmia. WSOYpro 2011, 1.–2. painos.
- Paloniitty, Tiina: Taking aims seriously – how legal ecology affects judicial decision-making. Journal of Human Rights and the Environment 6(1) 2015, s. 55–74.
- Paloniitty, Tiina: The (In)Compatibility Between Adaptive Management and Law. Regulating Agricultural Runoff in the EU. Helsingin yliopisto 2017.
- Paloniitty, Tiina – Eliantonio, Mariolina: Scientific Knowledge in Environmental Judicial Review: Safeguarding Effective Judicial Protection in the EU Member States?. European Energy and Environmental Law Review 27(4) 2018, s. 108–114.
- Paloniitty, Tiina – Kangasmaa, Sinikka: Securing Scientific Understanding: Expert Judges in Finnish Environmental Administrative Judicial Review. European Energy and Environmental Law Review 27(4) 2018, s. 125–139.
- Parviainen, Jaana: Esipuhe, s. 7–15 teoksessa Parviainen, Jaana (toim.): Kollektiivinen asiantuntijuus. Tampere University Press 2006. (Parviainen 2006a)
- Parviainen, Jaana: Kollektiivinen tiedonrakentaminen asiantuntijatyössä, s. 155–187 teoksessa Parviainen, Jaana (toim.): Kollektiivinen asiantuntijuus. Tampere University Press 2006. (Parviainen 2006b)
- Paso, Mirjami: Viimeisellä tuomiolla. Suomen korkeimman oikeuden ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkopäätösten retoriikka. Lakimiesliiton kustannus 2009.
- Paso, Mirjami: Yksi lensi yli käenpesän – vapaudenriisto mielisairauden perusteella, s. 107–119 teoksessa Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tolvanen, Matti (toim.): Iura novit curia – Juhlakirja Veijo Tarukannel 60 vuotta. Edita 2013.
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 6. uud. painos. Alma Talent 2018.
- Peters, Birgit: Unpacking the Diversity of Procedural Environmental Rights: The European Convention on Human Rights and the Aarhus Convention. Journal of Environmental Law 30(1) 2018, s. 1–27.

- Petersmann, Marie-Catherine: Narcissus' Reflection in the Lake: Untold Narratives in Environmental Law Beyond the Anthropocentric Frame. *Journal of Environmental Law* 30(2) 2018, s. 235–259.
- Petman, Jarna: Oikeus ja arvot, s. 67–94 teoksessa *Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina (toim.): Oikeuden tuolla puolen*. Lakimiesliiton kustannus 2002.
- Pihkala, Panu: Ekoteologia, s. 233–260 teoksessa *Vainio, Olli-Pekka – Kempainen, Lauri (toim.): Modernin teologian suuntauksia*. Kirjapaja 2014.
- Pihlajamäki, Heikki: Oikeuden lainavaatteet – historiallinen katsaus oikeustieteen suhteeseen muihin tietesiin, s. 13–40 teoksessa *Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina (toim.): Oikeuden tuolla puolen*. Lakimiesliiton kustannus 2002.
- Pirjatanniemi, Elina: Vihertyvä rikosoikeus. Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja rajat. Edita 2005.
- Pirttilä, Ilkka: Teoria, markkina-analyysi ja futurologinen silmä eksperttiyden ehtona, s. 73–82 teoksessa *Kirjonen, Juhani – Remes, Pirkko – Eteläpelto, Anneli (toim.): Muuttuva asiantuntijuus*. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylä 1997.
- Pirttilä, Ilkka: Mistä asiantuntemuksen sosiologiassa on kyse?, s. 11–19 teoksessa *Pirttilä, Ilkka – Eriksson, Susan (toim.): Asiantuntijoiden areenat*. Jyväskylän yliopisto 2002.
- Pitkäranta, Ann-Mari: Näytöstä ja sen arvioinnista tuloveroprosessissa. *Lisensiaatintutkimus* 12.10.2004, Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Edilex.
- Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo: Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisen tarpeesta. *Defensor Legis* 6/2004, s. 1113–1123.
- Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo: Oikeusturvan vai tuottavuuden tehostaminen hallinto-lainkäytössä. *Defensor Legis* 6/2006, s. 971–985.
- Poncellet, Charles: Access to Justice in Environmental Matters – Does the European Union Comply with its Obligations?. *Journal of Environmental Law* 24(2) 2012, s. 287–309.
- Preston, Brian J.: Characteristics of Successful Environmental Courts and Tribunals. *Journal of Environmental Law* 26(3) 2014, s. 365–393.
- Pring, George – Pring, Catherine: *Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals*. The Access Initiative 2009. [<https://accessinitiative.org/resources/greening-justice>] (9.7.2019)
- Pring, George – Pring, Catherine: *Environmental Courts & Tribunals. A Guide for Policy Makers*. United Nations Environment Programme (UNEP) 2016. [<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10001/environmental-courts-tribunals.pdf?sequence=1>] (25.3.2019)
- Pyöriä, Pasi: Tietoyhteiskunta, tietotyö ja asiantuntijuus, s. 55–81 teoksessa *Parviainen, Jaana (toim.): Kollektiivinen asiantuntijuus*. Tampere University Press 2006.
- Pärnänen, Sinikka: Vesistön ennallistaminen uiton jälkeen. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 2012.
- Pölönen, Ismo: Ympäristövaikutusten arviointimenettely. *Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2007.
- Pölönen, Ismo: Mikä riittää vai riittääkö mikään? – Natura-arvioinnille asetetut vaatimukset unionin tuomioistuimen linjan mukaan. *Ympäristöjuridiikka* 2/2019, s. 10–32.
- Pölönen, Pasi: *Henkilötodistelu rikosprosessissa*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003.
- Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: *Todistelu oikeudenkäynnissä*. Tietosanoma 2015.
- Rainey, Bernadette – Wicks, Elizabeth – Ovey, Clare: *Jacobs, White, and Ovey, The European Convention on Human Rights*. 7th edition. Oxford University Press 2017.
- Raitio, Juha: *Euroopan unionin oikeus*. Talentum Pro 2016.
- Rasilainen, Aki: Muutoksenhakukäsitys ja suullisen todistelun uskottavuus hovioikeudessa. *Lakimies* 6/2006, s. 971–989.

- Rask, Riikka: Asiantuntijatodistelun arviointi, s. 11–35 teoksessa Raimo Lahti – Jukka Siro (toim.): Asiantuntemustieto ja asiantuntija oikeudessa. Helsingin hovioikeus 2011.
- Reid, Colin: Pitfalls in Promoting Environmental Rights, s. 27–47 teoksessa Bogojević, Sanja – Rayfuse, Rosemary (eds.): Environmental Rights in Europe and Beyond. Swedish Studies in European Law, Volume 11. Hart Publishing 2018.
- Reis Magalhães, Marco Túlio: The Improvement of Article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights – A Choice Between an Empty Shell and a Test Tube?, s. 97–118 teoksessa Jendroška, Jerzy – Bar, Magdalena (eds.): Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice. Intersentia 2017.
- Ribbing, Michaela: Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken. Jure 2018.
- Robinson, Nicholas A.: Ensuring Access to Justice Through Environmental Courts. *Pace Environmental Law Review* 29(2) 2012, s. 363–395.
- Rosas, Allan: Esipuhe, s. 19–21 teoksessa Koivuova, Timo – Pirjatanniemi, Elina (toim.): Ihmis-oikeuksien käsikirja. Tietosanoma 2014.
- Rudanko, Matti: Yksityinen ja julkinen sääntely kauppaoikeudessa. *Lakimies* 7–8/2006, s. 1118–1133.
- Räisänen, Seppo: Vesiasioiden käsittely ja tarvittava asiantuntemus, s. 53–78 teoksessa Eklund, Jan (toim.): Vesi, ympäristö ja oikeus. Juhlakirja Pekka Kainlaurille 1.6.2007. Vaasan hallinto-oikeus 2007.
- Räty, Tapio: Uusi lastensuojelulaki. 1. lisäpainos. Edita 2008.
- Saariluoma, Pertti: Eksperttiys ja kognitiiviset perusprosessit, s. 225–232 teoksessa Kirjonen, Juhani – Remes, Pirkko – Eteläpelto, Anneli (toim.): Muuttuva asiantuntijuus. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylä 1997.
- Sabel, Charles F. – Zeitlin, Jonathan: Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU. *European Law Journal* 14(3) 2008, s. 271–327.
- de Sadeleer, Nicolas: Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules. Oxford University Press 2002.
- de Sadeleer, Nicolas – Roller, Gerhard – Dross, Miriam: Synthesis of the National Reports, s. 165–200 teoksessa de Sadeleer, Nicolas – Roller, Gerhard – Dross, Miriam (eds.): Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs. Europa Law Publishing 2005.
- Salila, Jari: Lupaharkinta ja lupamääräykset, s. 131–192 teoksessa Kuusiniemi, Kari (toim.): Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Uud. laitos. Edita 2015.
- Salojärvi, Juhana: Oikeus ja kohtuus. Suomen Lakimiesliitto 1944–2019. Alma Talent 2019.
- Saranpää, Timo: Näyttöenemmyysperiaate riita-asiassa. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 2010.
- Saranpää, Timo: Näyttöenemmyys riita-asioiden normaalinäyttökynnykseksi?. *Defensor Legis* 5/2011, s. 592–612.
- Saranpää, Timo: Asiantuntijat ammeeseen? Ajatuksia asiantuntijoiden vastakkainkuulustelusta ja sen toteuttamisesta. *Defensor Legis* 1/2018, s. 1–18.
- Saraviita, Ilkka: Suomen perusoikeusjärjestelmä. Pandecta 1998.
- Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Talentum 2011.
- Savoia, Remo: Administrative, judicial and other means of access to justice, s. 39–41 teoksessa Stec, Stephen (ed.): Handbook on Access to Justice under the Aarhus Conventions. The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe 2003. [www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/a.to.j/AnalyticalStudies/handbook.final.pdf] (25.4.2016)
- Scheinin, Martin: Ihmis-oikeudet Suomen oikeudessa. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 1991.
- Schultz, Mikael: Scientific evidence in Swedish courts: the use of technical judges for better integration of scientific data in environmental decision-making, s. 118–135 teoksessa Squintani, Lorenzo – Darpö, Jan – Lavrysen, Luc – Stoll, Peter-Tobias (eds.): Managing Facts and Feelings in Environmental Governance. Edward Elgar Publishing 2019.

- Schuermans, Y. E.: Review of Facts in Administrative Law Procedures; A European Community Law Perspective. Review of European Administrative Law 1(1) 2008, s. 5–34.
- Scottford, Eloise: Environmental Rights and Principles: Investigating Article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights, s. 133–153 teoksessa Bogojević, Sanja – Rayfuse, Rosemary (eds.): Environmental Rights in Europe and Beyond. Swedish Studies in European Law, Volume 11. Hart Publishing 2018.
- Selvenius-Hurme, Liisa: Ilmastopolitiikka oikeudenkäynnin kohteena – onko valtion ilmastotoimien riittävyys mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi hallintoriitana?. Oikeus 1/2019, s. 67–78.
- Seppälä, Mika: Ympäristönsuojelulain lupajärjestelmän perusteista. Defensor Legis 4/2003, s. 723–737.
- Sferrazza, Lynn: Financial and other barriers, s. 55–58 teoksessa Stec, Stephen (ed.): Handbook on Access to Justice under the Aarhus Conventions. The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe 2003. [www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/a.to.j/Analytical-Studies/handbook.final.pdf] (25.4.2016)
- Siitari-Vanne, Eija: Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön oikeusturvan kehittämisestä. Lakimies 7–8/2000, s. 1212–1236.
- Siitari-Vanne, Eija: Hallintolainkäytön tehostaminen. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2005.
- Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003.
- da Silva, Lalanath: Introduction, s. ix–xii teoksessa Pring, George – Pring, Catherine: Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals. The Access Initiative 2009. [https://accessinitiative.org/resources/greening-justice] (9.7.2019)
- Smits, Jan M.: What Is Legal Doctrine?: On the Aims and Methods of Legal-Dogmatic Research, s. 207–228 teoksessa van Gestel, Rob – Micklitz, Hans-W. – Rubin, Edward L. (eds.): Rethinking Legal Scholarship: A Transatlantic Dialogue. Cambridge University Press 2017.
- Soininen, Niko: Easy Cases and Objective Interpretation, s. 131–150 teoksessa Husa, Jaakko – van Hoecke, Mark (eds.): Objectivity in Law and Legal Reasoning. Hart Publishing 2013.
- Soininen, Niko: Vesioikeudellinen perusteluvollisuus. Tutkimus vesilain intressivertailuperustelujen oikeudellisista edellytyksistä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2016.
- Soininen, Niko: Torn by (un)certainity – can there be peace between rule of law and other Sustainable Development Goals?, s. 250–270 teoksessa French, Duncan – Kotzé, Louis J. (eds.): Sustainable Development Goals. Law, Theory and Implementation. Edward Elgar Publishing 2018.
- Soininen, Niko – Platjouw, Froukje Maria: Resilience and Adaptive Capacity of Aquatic Environmental Law in the EU: An Evaluation and Comparison of the WFD, MSFD, and MSPD, s. 17–79 teoksessa Langlet, David – Rayfuse, Rosemart (eds.): The Ecosystem Approach in Ocean Planning and Governance. Perspectives from Europe and Beyond. Brill Nijhoff 2019.
- Soininen, Niko – Vuorio, Ville: Viitasammakkoa koskevien luontoselvitysten riittävyys turvetuotannon ympäristölupaselvityksessä. Ympäristöjuridiikka 4/2015, s. 29–53.
- Soriano, Leonor Moral: A Theoretical Approach to the Tension between Form and Substance in English Judicial Reasoning, s. 122–144 teoksessa Ladeur, Karl-Heinz (ed.): The Europeanisation of Administrative Law. Ashgate Dartmouth 2002.
- Spaventa, Eleanor: Fundamental Rights in the European Union, s. 227–261 teoksessa Barnard, Catherine – Peers, Steve (eds.): European Union Law. 2nd edition. Oxford University Press 2017.
- Staffans, Ida: Evidence in European Asylum Procedures. Martinus Nijhoff Publishers 2012.
- Stanikič, Teija: Prosessioikeus todistajanpsykologian hyödyntäjänä ja tekijänä. Lakimies 1/2014, s. 65–84.
- Stanikič, Teija: Silminnäkijätunnistamisen näyttöarvo. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2015.

- Stone, Christopher D.: Should Trees Have Standing? and other essays on law, morals and the environment. Oceana Publications, Inc. 1996.
- Strömholm, Stig: Användning av utländskt material i juridiska monografier. Några anteckningar och förslag. Svensk Juristtidning 1/1971, s. 251–263.
- Ställvik, Olof: Domarrollen. Rättsregler, yrkeskultur och ideal. Uppsala universitet, Juridiska institutionen 2009.
- Sutela, Mika – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti: Ennakkopäätökset ja äänestämien: empiirinen analyysi tuomareiden eriävien mielipiteiden esittämisestä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Lakimies 5/2014, s. 719–735.
- Suvantola, Leila: Valitusoikeus Natura 2000 -verkoston suojelun valvontakeinona. Joensuun yliopisto 2003.
- Suviranta, Outi: Oikeusvoimasta luottamuksen suojaan. Lakimies 7–8/2004, s. 1421–1436.
- Suviranta, Outi: Hallintovalitus, hallintotuomioistuimen tuomioistuinkontrolli ja tuomioistuimen ratkaisuvallta. Defensor Legis 2/2005, s. 231–247.
- Suviranta, Outi: Kolme näkökulmaa henkilökohtaisiin kouluavustajiin, s. 153–164 teoksessa Tolvanen, Matti – Miettinen, Tarmo – Muukkonen, Matti (toim.): Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948–2/6–2008. Joensuun yliopisto 2008.
- Stotz, Rüdiger: The Case Law of the CJEU, s. 537–560 teoksessa Riesenhuber, Karl (ed.): European Legal Methodology. Intersentia 2017.
- Svedberg, Rolf: Natural Sciences in Environmental Law. European Energy and Environmental Law Review 27(4) 2018, s. 140–142.
- Sweden 2018: Access to justice in environmental matters – Sweden. [[https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-se-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-se-en.do?member=1)] (Päivitetty 31.5.2018) (12.11.2018)
- Syrjänen, Jussi: Tuomarin harkinnan rajat – irti legalismin taakasta, Oikeustiede – Jurisprudentia 2012:XLV, s. 335–391.
- Syrjänen, Olavi: Harkinta ja joustavat normit. Lakimies 3/2000, s. 407–411.
- Tala, Jyrki: Oikeus ja politiikka – ottaako oikeus ylivallan politiikasta vai politisoituuko oikeus?, s. 95–118 teoksessa Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina (toim.): Oikeuden tuolla puolen. Lakimiesliiton kustannus 2002.
- Tapanila, Antti: Tuomarin esteellisyys. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2007.
- Tarasti, Lauri: Yhteiskunnan oikeudellistuminen. Defensor Legis 4/2002, s. 575–584.
- Tarkka, Anna-Stiina: Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja siviiliprosesseista. Lakimies 3–4/2015, s. 508–532.
- Tarkka, Anna-Stiina: Itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskiellot – vertailevia näkökohtia hallinto- ja rikosprosesseista. Lakimies 3–4/2016, s. 488–515.
- Tarkka, Anna-Stiina: Näyttökynnys hallintoprosessissa. Lakimies 5/2018, s. 516–540.
- Tarukannel, Veijo: Terveystenhoidollinen sijoituslupa. Tampereen yliopisto 1990.
- Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti: Asian selvittäminen ja todistelu riita-asioissa ja hallintolainkäytössä – mikä yhdistää ja mikä erottaa?. Lakimies 6/2010, s. 931–953.
- Toivonen, Virve-Maria: Lapsen oikeudet ja oikeusturva. Lastensuojeluasiat hallintotuomioistuimissa. Alma Talent 2017.
- Tolvanen, Matti: Tosiseikat rikosprosessissa, s. 303–325 teoksessa Nuutila, Ari-Matti – Pirjatanen, Elina (toim.): Rikos, rangaistus ja prosessi. Juhlajulkaisu Eero Backman 1945 – 14/5 – 2005. Turun yliopisto 2005.
- Tolvanen, Matti: Näytön hankkiminen ja arviointi veroprosessissa ja rikosprosessissa – yhtäläisyyksiä ja eroja, s. 347–360 teoksessa Tolvanen, Matti – Svensk, Niko (toim.): Vero ja finanssi: Matti Myrsky 60 vuotta. Edita 2013.
- Tolvanen, Matti – Tarukannel, Veijo: Näyttöratkaisu hallintolainkäytössä. Lakimies 6/2011, s. 1107–1129.

- Tolonen, Hannele: Lapsi, perhe ja tuomioistuin. Lapsen prosessuaalinen asema huolto- ja huostaanotto-oikeudenkäynneissä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2015.
- Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. WSOY lakitieto 2003.
- Toom, Auli: Hiljaista tietoa vai tietämistä? Näkökulmia hiljaisen tiedon käsitteen tarkasteluun, s. 33–58 teoksessa Toom, Auli – Onnismaa, Jussi – Kajanto, Anneli (toim.): Hiljainen tieto: tietämistä, toimimista, taitavuutta. Aikuiskasvatuksen 47. vuosikirja. Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura 2008.
- Toom, Auli – Onnismaa, Jussi: Johdanto, s. 9–17 teoksessa Toom, Auli – Onnismaa, Jussi – Kajanto, Anneli (toim.): Hiljainen tieto: tietämistä, toimimista, taitavuutta. Aikuiskasvatuksen 47. vuosikirja. Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura 2008.
- Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström lakitieto 2000. (Tuori 2000a)
- Tuori, Kaarlo: Tuomarit ja tuomioistuimet suomalaisessa oikeuskulttuurissa. Lakimies 7–8/2000, s. 1049–1059. (Tuori 2000b)
- Tuori, Kaarlo: Tuomarivaltio – uhka vai myytti?. Lakimies 6/2003, s. 915–943.
- Tuori, Kaarlo: Vallanjako – vaiettu oppi. Lakimies 7–8/2005, s. 1021–1049.
- Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro 2007.
- Twining, William: Law, justice and rights: some implications of a global perspective, s. 76–97 teoksessa Ebbesson, Jonas – Okowa, Phoebe (eds.): Environmental Law and Justice in Context. Cambridge University Press 2009.
- Tähti, Aarre: Joustava tulkinta ja joustavat oikeusnormit. Näkökohtia joustavuudesta oikeudellisenä käsitteenä ja ongelmana, s. 95–164 teoksessa Koskinen, Seppo (toim.): Joustavat normit ja joustava tulkinta. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan 18.6.1990 Seilissä järjestämässä jatkokoulutustilaisuudessa pidettyjä alustuksia. Turun yliopisto 1991.
- Uotila, Jaakko: Ympäristöoikeuden erityispiirteitä, s. 109–114 teoksessa Wikström, Kauko – Tolonen, Juha – Kulla, Heikki (toim.): Juhlajulkaisu Olavi Rytkölä 1914–4/2–1984. Turun yliopisto 1984.
- Vaitoja, Jari: Väittämistaakka, tuomarin kyselyvelvollisuus ja pakottavaan yksityisoikeudelliseen sääntelyyn perustuvien vaatimusten tutkiminen siviiliprosessissa. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2014.
- Vihervuori, Pekka: Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa: tutkimus edunvalvonnan edellytyksistä vesien käyttöä koskevassa päätöksenteossa. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1981.
- Vihervuori, Pekka: Maa-ainekset, s. 585–614 teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumppula, Anne – Vihervuori Pekka: Ympäristöoikeus. WSOY 2001.
- Vihervuori, Pekka: Totuudesta hallintolainkäytössä, s. 494–510 teoksessa Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.): Juhlakirja Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.
- Vihervuori, Pekka: Muuttuva hallintopakko, s. 303–324 teoksessa Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi – Koivisto, Ida (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Edita 2010.
- Vihervuori, Pekka: Ajatuksia hallintoprosessin asianosaisrakenteista, s. 164–178 teoksessa Helenlund, Jan-Erik – Luoto, Ilpo – Mäntylä, Niina – Siikavirta, Kristian (toim.): Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi. Universitas Wasaensis 2012.
- Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusjärjestelmä ja ympäristö, s. 91–101 teoksessa Thure, Veli-Matti (toim.): Oikeus ja oikeudenmukaisuus. Oikeustieteen päivät 3.–4.6.1999 Joensuussa. Joensuu yliopisto 1999.
- Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOY 2001.
- Viljanen, Jukka – Heiskanen, Heta – Raskulla, Siina: Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 86–109.

- Virolainen, Jyrki: Väittämistaakasta vähäsen. *Lakimies* 1985, s. 973–1006.
- Virolainen, Jyrki: Väittämistaakasta vieläkin vähäsen. *Lakimies* 7–8/2000, s. 1155–1169.
- Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri: Tuomion perusteleminen. Hämeenlinna 2010.
- Virolainen, Jyrki – Vuoren pää, Mikko: Johdatus prosessioikeuteen, s. 39–236 teoksessa *Frände, Dan ym.: Prosessioikeus*. 5. uud. painos. Alma Talent 2017.
- Vuoren pää, Mikko: Asiantuntijatodistelun ongelmakohtia. Talentum 2012.
- Vuoren pää, Mikko: Några observationer om åberopsbördan. *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland* 2–4/2017, s. 189–199.
- Vähämäki, Jussi: Älyn kollektiivisuus ja sen hallinta, s. 82–114 teoksessa Parviainen, Jaana (toim.): *Kollektiivinen asiantuntijuus*. Tampere University Press 2006.
- Väisänen, Tiina – Korkman, Julia: Eräitä todistajan kertomuksen arviointiin liittyviä kipukohtia oikeuspsykologisen tiedon valossa. *Defensor Legis* 5/2014, s. 721–739.
- Wahlberg, Lena: *Legal Questions and Scientific Answers: Ontological Differences and Epistemic Gaps in the Assessment of Causal Relations*. Lund University 2010.
- Wahlberg, Lena – Dahlman, Christian – Sarwar, Farhan – Sikström, Sverker – Åkerman, Sofia: Rättslig prövning av skälen för slutna psykiatrisk tvångsvård – bör domstolarna lita på den medicinska expertisen?. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 4/2015, s. 629–646.
- Ward, Angela: Article 47. Field of Application and Interrelationship with Other Provisions of the Charter, s. 1199–1200 teoksessa Peers, Steve – Herve, Tamara – Kenner, Jeff – Ward, Angela (eds.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Hart Publishing 2014.
- Watkins, Dawn – Burton, Mandy: Introduction, s. 1–7 teoksessa Watkins, Dawn – Burton, Mandy (eds.): *Research Methods in Law*. 2nd edition. Routledge 2018.
- Werksman, Jacob: Foreword, s. v–vi teoksessa Pring, George – Pring, Catherine: *Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals. The Access Initiative 2009*. [<https://accessinitiative.org/resources/greening-justice>] (9.7.2019)
- Westerlund, Staffan: *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*. Institutet för miljö rätt 2003.
- Wilhelmsson, Thomas: Yleiset opit ja pienet kertomukset ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. *Lakimies* 2/2004, s. 199–227.
- Wright, Merideth: The Vermont Environmental Court. *Journal of Court Innovation* 3(1) 2010, s. 201–214.
- Wright, Merideth: Scientific facts and litigants’ feelings: practical innovations from the Vermont Environmental Court and other jurisdictions, s. 103–117 teoksessa Squintani, Lorenzo – Darpo, Jan – Lavrysen, Luc – Stoll, Peter-Tobias (eds.): *Managing Facts and Feelings in Environmental Governance*. Edward Elgar Publishing 2019.

---

# Oikeustapaushakemisto

## KORKEIN OIKEUS

KKO 2011:16  
KKO 2011:69  
KKO 2012:12  
KKO 2012:86  
KKO 2013:29  
KKO 2015:101  
KKO 2016:47

## KORKEIN HALLINTO-OIKEUS

### **Vuosikirjaratkaisut**

KHO 2002:86  
KHO 2004:15  
KHO 2006:58  
KHO 2007:74  
KHO 2010:58  
KHO 2011:37  
KHO 2011:70  
KHO 2012:26  
KHO 2012:63  
KHO 2012:75  
KHO 2012:111  
KHO 2013:74  
KHO 2013:102  
KHO 2013:122  
KHO 2014:1  
KHO 2014:10  
KHO 2014:11  
KHO 2014:176  
KHO 2014:177  
KHO 2014:178  
KHO 2014:179  
KHO 2015:3  
KHO 2015:12  
KHO 2015:117  
KHO 2015:118  
KHO 2015:124  
KHO 2015:151  
KHO 2015:168

KHO 2015:189  
KHO 2016:13  
KHO 2016:21  
KHO 2016:32  
KHO 2016:172  
KHO 2017:24  
KHO 2017:59  
KHO 2017:87  
KHO 2017:151  
KHO 2017:167  
KHO 2018:116  
KHO 2018:117  
KHO 2019:55  
KHO 2019:75  
KHO 2019:166

## Lyhyet ratkaisuselosteet

KHO 30.6.2017 taltionumero 3238 (LRS)  
KHO 5.7.2017 taltionumero 3330 (LRS)

## Muut ratkaisut

KHO 16.1.2013 taltionumero 188  
KHO 8.4.2015 taltionumero 911  
KHO 15.10.2015 taltionumero 2933  
KHO 11.12.2015 taltionumero 3595  
KHO 22.1.2016 taltionumero 174  
KHO 3.11.2016 taltionumero 4620  
KHO 17.5.2017 taltionumero 2339  
KHO 8.6.2017 taltionumero 2711  
KHO 1.8.2017 taltionumero 3745  
KHO 14.8.2017 taltionumero 3829  
KHO 16.8.2017 taltionumero 3913  
KHO 13.9.2017 taltionumero 4427  
KHO 25.9.2017 taltionumero 4710  
KHO 9.10.2017 taltionumero 4989  
KHO 1.11.2017 taltionumero 5572  
KHO 10.11.2017 taltionumero 5795  
KHO 10.11.2017 taltionumero 5807  
KHO 8.12.2017 taltionumero 6310  
KHO 12.12.2017 taltionumero 6354  
KHO 19.3.2018 taltionumero 1236  
KHO 31.5.2018 taltionumero 2594  
KHO 12.12.2019 taltionumero 5874

## VAASAN HALLINTO-OIKEUS

Vhao 14.6.2001 nro 01/0038/3  
Vhao 7.4.2011 nro 11/0151/3  
Vhao 12.12.2011 nro 11/0852/2  
Vhao 5.9.2013 nro 13/0230/1  
Vhao 15.11.2013 nro 13/0660/2  
Vhao 18.12.2013 nro 13/0748/2  
Vhao 30.5.2014 nro 14/0312/3  
Vhao 23.12.2014 nro 14/0505/1  
Vhao 18.5.2015 nro 15/0284/3  
Vhao 5.6.2015 nro 15/0154/2  
Vhao 7.10.2015 nro 15/0523/3  
Vhao 7.10.2015 nro 15/0524/3  
Vhao 2.11.2015 nro 15/0292/2  
Vhao 21.1.2016 nro 16/0011/1  
Vhao 22.1.2016 nro 16/0009/2  
Vhao 27.1.2016 nro 16/0039/3  
Vhao 29.3.2016 nro 16/0139/1  
Vhao 29.3.2016 nro 16/0147/1  
Vhao 15.4.2016 nro 16/0158/3  
Vhao 28.4.2016 nro 16/0090/2  
Vhao 6.5.2016 nro 16/0212/3  
Vhao 2.6.2016 nro 16/0120/2  
Vhao 6.6.2016 nro 16/0122/2  
Vhao 7.6.2016 nro 16/0289/3  
Vhao 30.6.2016 nro 16/0139/2  
Vhao 6.7.2016 nro 16/0145/2  
Vhao 7.7.2016 nro 16/0148/2  
Vhao 2.9.2016 nro 16/0427/3  
Vhao 18.10.2016 nro 16/0220/2  
Vhao 27.10.2016 nro 16/0550/3  
Vhao 17.11.2016 nro 16/0594/3  
Vhao 1.2.2017 nro 17/0023/2  
Vhao 1.2.2017 nro 17/0046/3  
Vhao 2.5.2017 nro 17/0140/2  
Vhao 10.5.2017 nro 17/0151/2  
Vhao 12.6.2017 nro 17/0190/2  
Vhao 20.12.2017 nro 17/0416/2  
Vhao 30.1.2018 nro 18/0018/2  
Vhao 19.4.2018 nro 18/0143/1

## EUROOPPALAINEN OIKEUSKÄYTÄNTÖ

### **Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin**

Asia T-13/99 Pfizer Animal Health SA v. Euroopan unionin neuvosto (2002) ECLI:EU:T:2002:209

## Yhteisöjen tuomioistuin ja unionin tuomioistuin

- Asia C-6/64 Costa v. E.N.E.L. (1964) ECLI:EU:C:1964:66
- Asia C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft mBh v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (1970) ECLI:EU:C:1970:114
- Asia C-106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA (1978) ECLI:EU:C:1978:49
- Asia C-222/84 Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary (1986) ECLI:EU:C:1986:206
- Asia C-213/89 The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd ym. (1990) ECLI:EU:C:1990:257
- Asia C-236/92 Comitato di Coordinamento per la Difesa della Cava ym. v. Regione Lombardia ym. (1994) ECLI:EU:C:1994:60 ja siihen liittyvä julkisasiamiehen ratkaisuehdotus (17.11.1993) ECLI:EU:C:1993:893
- Asia C-312/93 Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS v. Belgian valtio (1995) ECLI:EU:C:1995:437
- Yhdistetyt asiat C-430/93 ja C-431/93 Jeroen van Schijndel ja Johannes Nicolaas Cornelis van Veen v. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten (1995) ECLI:EU:C:1995:441
- Asia C-72/95 Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. v. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (1996) ECLI:EU:C:1996:404
- Asia C-120/97 Upjohn Ltd v. The Licensing Authority established by the Medicines Act 1968 ym. (1999) ECLI:EU:C:1999:14
- Asia C-453/99 Courage Ltd v. Bernard Crehan ja Bernard Crehan v. Courage Ltd ym. (2001) ECLI:EU:C:2001:465
- Asia C-92/00 Hospital Ingenieure Krankenhaus-technik Planungs-Gesellschaft mbH (HI) v. Stadt Wien (2002) ECLI:EU:C:2002:379
- Asia C-127/02 Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Waddenzee) (2004) ECLI:EU:C:2004:482
- Asia C-12/03 P Euroopan yhteisöjen komissio v. Tetra Laval BV (2005) ECLI:EU:C:2005:87
- Asia C-136/03 Georg Dörr v. Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten ja Ibrahim Ünal v. Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg (2005) ECLI:EU:C:2005:340
- Yhdistetyt asiat C-211/03, C-299/03 ja C-316/03–C-318/03 HLH Warenvertriebs GmbH ja Orthica BV v. Saksa valtio (2005) ECLI:EU:C:2005:370
- Asia C-263/08 Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd (2009) ECLI:EU:C:2009:631
- Asia C-240/09 Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (2011) ECLI:EU:C:2011:125
- Asia C-343/09 Afton Chemical Limited v. Secretary of State for Transport (2010) ECLI:EU:C:2010:419
- Asia C-182/10 Marie-Noëlle Solvay ym. v. Région wallonne (2012) ECLI:EU:C:2012:82
- Asia C-389/10 P KME Germany AG, KME France SAS ja KME Italy SpA v. Euroopan komissio (2011) ECLI:EU:C:2011:816
- Asia C-416/10 Jozef Križan ym. v. Slovenská inšpekcia životného prostredia (2013) ECLI:EU:C:2013:8
- Asia C-617/10 Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson (2013) ECLI:EU:C:2013:105
- Asia C-399/11 Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal (2013) ECLI:EU:C:2013:107
- Asia C-72/12 Gemeinde Altrip ym. v. Land Rheinland-Pfalz (2013) ECLI:EU:C:2013:712
- Yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights Ireland Ltd v. Minister for Communica-

tions, Marine and Natural Resources ym. ja Kärntner Landesregierung ym. (2014) ECLI:EU:C:2014:238

Asia C-206/13 Cruciano Siragusa v. Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo (2014) ECLI:EU:C:2014:126

Asia C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. v. Saksan valtio (Weser) (2015) ECLI:EU:C:2015:433

Asia C-71/14 East Sussex County Council v. Information Commissioner ym. (2015) ECLI:EU:C:2015:656

Asia C-137/14 Euroopan komissio v. Saksan liittotasavalta (2015) ECLI:EU:C:2015:683

Asia C-685/15 Online Games Handels GmbH ym. v. Landespolizeidirektion Oberösterreich (2017) ECLI:EU:C:2017:452

Yhdistetyt asiat C-196/16 ja C-197/16 Comune di Corridonia ym. v. Provincia di Macerata ja Provincia di Macerata Settore 10 – Ambiente (2017) ECLI:EU:C:2017:589

Asia C-461/17 Brian Holohan ym. v. An Bord Pleanála (2018) ECLI:EU:C:2018:883

Yhdistetyt asiat C-487/17 ja C-489/17 Alfonso Verlezza ym. (2019) ECLI:EU:C:2019:270

Asia C-123/18 P HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH v. Euroopan unionin neuvosto (2019) ECLI:EU:C:2019:694

## Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Ab Kurt Kellermann v. Ruotsi (hakemus nro 41579/98) (26.10.2004)

Airey v. Irlanti (hakemus nro 6289/73) (9.10.1979)

Athanassoglou ym. v. Sveitsi (hakemus nro 27644/95) (6.4.2000)

Balmer-Schafroth ym. v. Sveitsi (hakemus nro 22110/93) (26.8.1997)

Brincat ym. v. Malta (hakemukset nro 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 ja 62338/11) (24.7.2014)

British-American Tobacco Company Ltd. v. Alankomaat (hakemus nro 19589/92) (20.11.1995)

Bursa Barosu Başkanlığı ym. v. Turkki (hakemus nro 25680/05) (19.6.2018)

Campbell and Fell v. Yhdistynyt Kuningaskunta (hakemukset nro 7819/77 ja 7878/77) (28.6.1984)

De Cubber v. Belgia (hakemus nro 9186/80) (26.10.1984)

De Geouffre de la Pradelle v. Ranska (hakemus nro 12964/87) (16.12.1992)

Deés v. Unkari (hakemus nro 2345/06) (9.10.2010)

Delcourt v. Belgia (hakemus nro 2689/65) (17.1.1970)

Di Sarno ym. v. Italia (hakemus nro 30765/08) (10.1.2012)

Dombo Beheer B.V. v. Alankomaat (hakemus nro 14448/88) (27.10.1993)

Dubetska ym. v. Ukraina (hakemus nro 30499/03) (10.2.2011)

Duraliyski v. Bulgaria (hakemus nro 45519/06) (4.3.2014)

Eskelinen ym. v. Suomi (hakemus nro 43803/98) (8.8.2006)

Fadeyeva v. Venäjä (hakemus nro 55723/00) (9.6.2005)

Feldbrugge v. Alankomaat (hakemus nro 8562/79) (29.5.1986)

Flamenbaum ym. v. Ranska (hakemukset nro 3675/04 ja 23264/04) (13.12.2012)

Fortum Corporation v. Suomi (hakemus nro 32559/96) (15.7.2003)

Fredin v. Ruotsi (hakemus nro 12033/86) (18.2.1991)

Fägerskiöld v. Ruotsi (hakemus nro 37664/04) (26.2.2008)

Genç and Demirgan v. Turkki (hakemukset nro 34327/06 ja 45165/06) (10.10.2017)

Giacomelli v. Italia (hakemus nro 59909/00) (2.11.2006)

Golder v. Yhdistynyt Kuningaskunta (hakemus nro 4451/70) (21.2.1975)

Grimkovskaya v. Ukraina (hakemus nro 38182/03) (21.7.2011)

Guerra ym. v. Italia (hakemus nro 14967/89) (19.2.1998)  
 Hadjianastassiou v. Kreikka (hakemus nro 12945/87) (16.12.1992)  
 Hamer v. Belgia (hakemus nro 21861/03) (27.11.2007)  
 Hatton v. Yhdistynyt Kuningaskunta (36022/97) (8.7.2003)  
 Hauschildt v. Tanska (hakemus nro 10486/83) (24.5.1989)  
 Huoltoasema Matti Eurén ym. v. Suomi (hakemus nro 26654/08) (19.1.2010)  
 Hutchison Reid v. Yhdistynyt Kuningaskunta (hakemus nro 50272/99) (20.2.2003)  
 Janosevic v. Ruotsi (hakemus nro 34619/97) (23.7.2002)  
 Johnson v. Yhdistynyt Kuningaskunta (hakemus nro 22520/93) (24.10.1997)  
 Jugheli ym. v. Georgia (hakemus nro 38342/05) (13.7.2017)  
 K. and T. v. Suomi (hakemus nro 25702/94) (12.7.2001)  
 Kerojärvi v. Suomi (hakemus nro 17506/90) (19.7.1995)  
 Kostova v. Bulgaria (hakemus nro 36181/05) (12.11.2013)  
 Krčmář v. Tshekki (hakemus nro 35376/97) (3.3.2000)  
 Kress v. Ranska (hakemus nro 39594/98) (7.6.2001)  
 Kyrtatos v. Kreikka (hakemus nro 41666/98) (22.5.2003)  
 König v. Saksa (hakemus nro 6232/73) (28.6.1978)  
 Langborger v. Ruotsi (hakemus nro 11179/84) (22.6.1989)  
 Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgia (hakemukset nro 6878/75 ja 7238/75) (23.6.1981)  
 López Ostra v. Espanja (hakemus nro 16798/90) (9.12.1994)  
 Mantovanelli v. Ranska (hakemus nro 21497/93) (18.3.1997)  
 Markko v. Suomi (hakemus nro 61113/00) (13.12.2005)  
 Mats Jacobsson v. Ruotsi (hakemus nro 11309/84) (28.6.1990)  
 Moreno Gómez v. Espanja (hakemus nro 4143/02) (16.11.2004)  
 Niva v. Suomi (hakemus nro 37730/02) (16.3.2004)  
 Padovani v. Italia (hakemus nro 13396/87) (26.2.1993)  
 Posti and Rahko v. Suomi (hakemus nro 27824/95) (24.9.2002)  
 Powell and Rayner v. Yhdistynyt Kuningaskunta (hakemus nro 9310/81) (21.2.1990)  
 Ringeisen v. Itävalta (hakemus nro 2614/65) (16.7.1971)  
 Sara Lind Eggertsdóttir v. Islanti (hakemus nro 31930/04) (5.7.2007)  
 Sporrang and Lönnroth v. Ruotsi (hakemukset nro 7151/75 ja 7152/75) (23.9.1982)  
 Stanev v. Bulgaria (hakemus nro 36760/06) (17.1.2012)  
 Taşkın ym. v. Turkki (hakemus nro 46117/99) (10.11.2004)  
 Tătar v. Romania (hakemus nro 67021/01) (27.1.2009)  
 Vermeulen v. Belgia (hakemus nro 19075/91) (20.2.1996)  
 Wassink v. Alankomaat (hakemus nro 12535/86) (27.9.1990)  
 Wettstein v. Sveitsi (hakemus nro 33958/96) (21.12.2000)  
 Winterwerp v. Alankomaat (hakemus nro 6301/73) (24.10.1979)  
 X v. Suomi (hakemus nro 34806/04) (3.7.2012)  
 Zammit Maempel v. Malta (hakemus nro 24202/10) (22.11.2011)  
 Zander v. Ruotsi (hakemus nro 14282/88) (25.11.1993)  
 Öneryıldız v. Turkki (hakemus nro 48939/99) (30.11.2004)

## YHDYSVALTOJEN KORKEIN OIKEUS

Daubert v. Merrell Dow Pharmaceuticals Inc (509 US 579 (1993))

# Lyhenteet

|                 |                                                                                      |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| ADR             | Alternative Dispute Resolution (vaihtoehtoinen riidanratkaisu)                       |
| BAT             | best available technology (paras käytettävissä oleva tekniikka)                      |
| BREF            | BAT reference document (BAT-vertailuasiakirja)                                       |
| CJEU            | Euroopan unionin tuomioistuin                                                        |
| CMER            | Commissie voor de milieueffectrapportage                                             |
| EIS             | Euroopan ihmisoikeussopimus                                                          |
| EIT             | Euroopan ihmisoikeustuomioistuin                                                     |
| EU              | Euroopan unioni                                                                      |
| HaVM            | hallintovaliokunnan mietintö                                                         |
| HE              | hallituksen esitys                                                                   |
| IED             | Industrial Emissions Directive (teollisuuspäästödirektiivi)                          |
| IPBES           | The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services |
| IPCC            | The Intergovernmental Panel on Climate Change                                        |
| IPPC-direktiivi | Integrated Pollution Prevention and Control -direktiivi                              |
| KHO             | korkein hallinto-oikeus                                                              |
| KKO             | korkein oikeus                                                                       |
| KM              | komitean mietintö                                                                    |
| LavL            | lakivaliokunnan lausunto                                                             |
| LaVM            | lakivaliokunnan mietintö                                                             |
| LRS             | lyhyt ratkaisuseloste                                                                |
| mts.            | mainittu teos sivu                                                                   |
| PeVL            | perustuslakivaliokunnan lausunto                                                     |
| PeVM            | perustuslakivaliokunnan mietintö                                                     |
| STAB            | Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening         |
| StVM            | sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö                                             |
| SUPO-asetus     | valtionneuvoston asetus suurten polttolaitosten päästöjen rajoittamisesta            |
| UNEP            | United Nations Environment Programme                                                 |
| Valvira         | Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto                                    |
| Vhao            | Vaasan hallinto-oikeus                                                               |
| WHO             | World Health Organization (Maailman terveysjärjestö)                                 |
| VTT             | Teknologian tutkimuskeskus VTT                                                       |
| YK              | Yhdistyneet kansakunnat                                                              |
| YmVM            | ympäristövaliokunnan mietintö                                                        |
| YVA             | ympäristövaikutusten arviointi                                                       |



# Asiahakemisto

## A

Access to a court 97, 127–130, 138–139, 154, 166  
 Access to environmental justice 131  
 Access to information 129  
 Access to justice  
   – eurooppaoikeudessa 137–154  
   – kolmikehäinen ajattelu 130  
   – oikeudenkäynnin sisällöllinen oikeudenmukaisuus 146–152  
 Access to participation 129  
 Actual and active participation 125  
 Adoptio 59–60, 71  
 Adversial 121  
 Adversiaalisuus 121  
 Aiheuttamisperiaate 98  
 Aineellinen totuus  
   – hallintoprosessissa 187–190  
   – yleisessä prosessioikeudessa 188–189  
 Alankomaat 160  
 All the aspects 139, 142, 155  
 Alternate jurisprudence 132  
 Ammattiryhmä 227–228  
 Antroposentrisyys 31, 88  
 Aputositseikka 76  
 Argumentaatio 90–94, 181  
 Arvo 4, 31, 36, 85, 172  
 Aseiden yhtäläisyys 117, 122  
 Asianosainen, asianosaisuus 182–183  
 Audiatur et altera pars 121  
 Auditorio 208  
 Australia 132

## B

Bali Guidelines 132  
 BAT 41, 175  
 Biosentrisyys 88  
 BREF 41

## C

Case management 132  
 Civil rights and obligations 112, 138

CMER (Commissie voor de milieueffectrapportage) 160

## D

De lege ferenda 14, 175  
 Desentralisoitu järjestelmä 144  
 Diskurssiperiaate 93

## E

Ekologia 177  
 Ekosentrisyys 88, 106  
 Englanti 140, 161  
 Ennalta ehkäisemisen periaate 109  
 Environmental rights 100, 106  
 Equality of arms 122–126  
 Erikoistuminen 131–133  
 Erityinen luonnonolosuhde 92, 174, 204  
 Erityistuomioistuin 5–6, 131–133, 157, 166  
 Esiymmärrys 228–229, 232  
 Evoluutiivis-dynaaminen metodi 100, 105  
 Ex officio 192  
 Explanatory notes 108, 143  
 External expert 133

## F

Fair balance 102, 104, 124, 140  
 Follo-sovittelu 14  
 Framework goal 109  
 Funktio 36–38

## G

Generalisti 240  
 Good water status 109  
 Green benches 131  
 Green judges 131

## H

Haitankärsijä 184–186  
 Hallinnon lainalaisuus 192, 198–199  
 Hallintomenettely 35–36  
 Harkintavalta 77, 102, 104, 122  
 Heikko kaksiasianosaissuhde 184–185

Hermeneutiikka 17–18  
 Hiljainen tieto 47  
 Humanistiset tieteet 13, 17  
 Huolehtimisvelvollisuus 195  
 Huostaanotto 67  
 Hyvinvointivaltio 128, 171  
 Hyvä hallinto 4  
 Hämähäkkilaji 92

## I

Ilmastonmuutos 33, 98, 109  
 Indispositiivisuus 76, 190  
 In dubio pro natura 175  
 Inkvisitorisuus 187  
 Internal expert 133  
 Intia 132  
 Intressijäsen 115–117  
 IPPC-direktiivi 41  
 Italia 119, 161

## J

Joustava normi 172–175  
 Julkinen etu 90, 194  
 Julkinen intressi 80, 88  
 Julkisasiamies 119–120  
 Jura novit curia 180

## K

Kassatorinen 157  
 Katselmus 79, 184  
 Kehitysvammaisten erityishuolto 71–72  
 Kehystavoite 109  
 Kenia 132  
 Kestävä kehitys 4, 37  
 Kestävän kehityksen toimintaohjelma ja tavoitteet (agenda 2030) 98  
 Knowledge of, comment on 125  
 Koherenssi 11  
 Kohtuuton rasitus 174, 204  
 Kokemussääntö 201–203  
 Kollegiaalisuus, collegio 227  
 Kollektiivinen asiantuntemus 229  
 Kollektiivinen tiedon rakentaminen 227  
 Komission tiedonanto 152–153  
 Kommunikointi 227  
 Kontekstuaalinen ajattelu 89  
 Kontradiktorinen periaate 121–124  
 Kontradiktorisuus 121–124

## L

Laillisuusolettama 190  
 The Land and Environment Court of New South Wales (Australia) 132  
 Lautakunta 67, 161  
 Lautamies 14, 159, 227  
 Legaliiteettipresumptio 190  
 Legitimiteetti 94, 134, 239  
 Luonnon monimuotoisuus 33, 98  
 Luonnonsuojelu 28, 43, 247  
 Luonnontieteet 77, 172  
 Lupamääräys, lupamääräykset 174  
 Luvan hakija 184–186  
 Lähteellä puhdistamisen periaate 109  
 Lääketieteen asiantuntija 116  
 Lääkärjäsen 70, 123  
 Lääninoikeus 57–58

## M

Maa-ainesasia 43, 200  
 Maallikkojäsen 116–117  
 Manifest error  
 – EU-oikeudessa 147  
 – Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä 104  
 Margin of appreciation 102–104, 140  
 Mark- och miljödomstol 158–159  
 Mark- och miljööverdomstol 158–159  
 Metodinen pluralismi 18  
 Metsästysasia 79  
 Miljø- og Fødevareklagenævnet 161  
 Moniasianosaissuhteet 184–186  
 Moniasianosaisuus 184–186  
 Monitieteisyys 22, 176  
 Muistio 123, 126

## N

Naapuri 186  
 Naapuruusoikeus 32  
 the National Green Tribunal of India 132  
 Natura 2000 178, 223  
 Neuvottelusalaisuus 22, 123, 208  
 the New Zealand Environmental Court 132  
 No right without remedy 142  
 Notorinen seikka 201  
 Näyttöarvo 201

## O

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti 100,  
114–118, 121–124

### Oikeuden

- pintataso 66, 176, 239
- saatavuus 137–141, 146–151
- syvätaaso 33, 244, 248

Oikeusharkinta 38, 173

Oikeuskulttuuri 46, 66

Oikeuskysymys 188, 202

Oikeuslähdeoppi 240

Oikeusperiaate 176, 240

Oikeustosiseikka 75, 201, 203

Oikeusvaltio 3–4, 37, 207, 239

Oikeusyhteisö 45, 208

Omaisuuuden suoja 85–92, 100–102, 108

## P

Paras käyttökelpoinen tekniikka 98, 178–179

Patentti 14, 61, 78, 118

Perusoikeusherkkyys 33, 79, 190

Perusoikeuskirja 107–108, 142–143

Petollinnun pesäpuu 92

Pohjavesi 33, 213

Poikkitieteellisyys 22

Politisääntely 32

Professio 45–47, 228

Prosessiautonomia 137, 143–146

Prosessinjohto 186, 192, 195

Prosessuaalinen totuus

- hallintoprosessissa 188–189
- yleisessä prosessioikeudessa 188–189

Puolueettomuus 51–53, 114–120

Psykiatria 68

Psykologia 68

Psykoosi 70

Päihdehuolto 58, 72

## R

Ratio 33, 229

Ratkaisupakko 172, 177

Reformatio in peius 189, 204

Reformatorinen ratkaisu 197–200

Retoriikka 17

Riippumattomuus 51, 114–120

Rikosprosessi 122, 175, 187–189

Rio de Janeiron julistus 98

Rule of law 12, 115

Ruotsi 157–160

Ruotsi-Suomi 32

## S

Saastuttaja maksaa -periaate 109

Saatavuus 154–157

Saksa 161

Scope of review 140, 155

Seikka 75, 197, 199

Sektorihallinto 65, 35, 78

Selvitys 188–204

Selvitysvollisuus 188–199

Siviiliprosessi 197–203

Socio-legal 19

Soft law 175

Sopimus Euroopan unionista 107

STAB (Stichting Advisering Bestuursre-  
chtspraak voor Milieu en Ruimtelijke  
Ordering) 160

Substanssiasiantuntemus 5, 34

Suden metsästys 91

Suojelun korkea taso 109

Suullinen käsittely 54, 79

Svean hovioikeus (Svea hovrätt) 158–159

Systematiikka, systematisointi 18, 240

Syy- ja seuraussuhteet 176, 178, 191

Särskilda ledamöter 159

## T

Tanska 161

Tarkoituksenmukaisuusharkinta 173,  
216–217

Tartuntatauti 72–73

Tasotyöryhmä 41, 62

Tehokkaat oikeussuojakeinot 100, 142

Tehokkuus 143–144, 244

Tekniikka 11, 172

Tekniskt råd 159

Teleologinen tulkinta 176

Teologia 17, 88

The test of reasonableness 149

Tieteenala 172, 176

Tieteidenvälisyys 22

Todistustaakka 75, 197

Todistusteema 75

Todistustosiseikka 201–202

Toiminnanharjoittaja 174, 215

Trias politica 35

Tribunaali 131–132  
 Tukholman julistus 36, 176  
 Tuomarivaltio 171  
 Tutkimisvalta  
   – EU-oikeudessa 146–151  
   – Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen  
     oikeuskäytännössä 137–141  
 Täytäntöönpanokielto 155

## V

Vaativastausta  
   – hallintoprosessissa 198  
   – yleisessä prosessioikeudessa 197  
 Valituslupauudistus 42, 217  
 Vallanjako-oppi 6, 215  
 Vallan kolmijako 6, 35  
 Valmistelu 54  
 Vapaa todistelu 202  
 Vapaa todistusharkinta  
   – hallintoprosessissa 202  
   – yleisessä prosessioikeudessa 202  
 Varovaisuusperiaate 94, 105, 109  
 Vastaavuus 144, 155  
 Vastatositseikka 75  
 Vermontin ympäristötuomioistuin 131  
 Vesien hyvä tila 109  
 Vesilaki 73

Vesipolitiikan puitesäädös 109  
 Vesitalous 73  
 Vesiylioikeus 39–40  
 Virallisperiaate 192–195  
 Viran puolesta 76, 126, 189, 195  
 Virkaikä 209  
 Voluntas 33, 229  
 Vuotos 90  
 Vääntämistäakka  
   – hallintoprosessissa 199  
   – yleisessä prosessioikeudessa 197  
 Väliaikainen oikeusturva 129, 145

## W

Wales 131  
 Weser 110

## Y

Yhden luukun raportti 42–43  
 Yli-insinöörineuvos 61  
 Ympäristöasiantuntijaneuvos 60  
 Ympäristöperusoikeus 86–89  
 Ympäristötuomioistuin 131–133  
 Ympäristövaikutusten arviointi 149–156, 247

## Å

Århusin yleissopimus 134, 156



*Asiantuntija tuomarina – Tekniikan ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarit ympäristönsuojeluasioissa* selvittää, miksi asiantuntijatuomari on osa ratkaisukokoonpanoa ympäristönsuojeluasioissa. Tarkastelun kohteena ovat asiantuntijatuomarin rooli, tehtävät ja toimintaympäristö sekä asiantuntijatuomarin kansallinen, EU-oikeudellinen ja kansainvälinen normipohja. Mihin asiantuntijatuomaria tarvitaan? Mitä haasteita asiantuntijatuomarin käyttäminen asettaa? Miten asiantuntijatuomarin sisältävän kokoonpanon tulisi toimia?

Väitöstutkimus kuuluu hallintoprosessin alaan. Tutkimuksen teema kuitenkin läpäisee useita eri oikeudenaloja ja siksi asiantuntijatuomarijärjestelmää arvioidaan hallintoprosessin, aineellisen ympäristöoikeuden, perus- ja ihmisoikeuksien sekä EU-oikeuden näkökulmista. Asiantuntijatuomarijärjestelmää havainnollistetaan kotimaisella ja eurooppalaisella oikeuskäytännöllä. Erityisesti access to justice, keskustelu ympäristötuomioistuinten ja asiantuntemuksen tarpeesta sekä tuomioistuimelta edellytettävä laaja-alainen ja monipuolinen tarkastelu ja tutkimisvalta ovat mielenkiintoisia kysymyksiä. Tutkimuksessa esitellään myös syitä sille, miksi asiantuntemuksen tarpeeseen vastataan eri prosessilajeissa ja hallintoprosessin eri asiaryhmissä erilaisin keinoin.

OTL, VT Hanna Nieminen-Finne toimii hallinto-oikeustuomarina muun muassa ympäristöasioissa. Väitöstutkimus soveltuu tutkijoiden ohella kaikille hallintoprosessin ja ympäristöasioiden muutoksenhakumenettelyn parissa työskenteleville ja niistä kiinnostuneille.

