

Juhlajulkaisu
Pekka Vihervuori
1950 – 25/8 – 2020

Toimituskunta

Kari Kuusiniemi

Outi Suviranta

Veli-Pekka Viljanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. 09 6120 300

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat
Muotokuva julkaistaan taidemaalari Pasi Tammen ja
korkeimman hallinto-oikeuden luvalla

Kannen suunnittelu: Elina Malmi
Taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa
Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222 (painettu)

ISSN 2954-2863 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-951-855-383-3

ISBN 978-951-855-702-2 (PDF)

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2020

Tapio Määttä – Niko Soininen

Systeemisen argumentaation muodot KHO:n ympäristöratkaisuisa

”Mannermaisessa ja pohjoismaisessa oikeudessa systematiikka sekä esimerkiksi yksityisoikeuden ja julkisoikeuden roolin ja niiden keskinäissuhteiden ymmärtäminen on avainasemassa.” Pekka Vihervuori (2019)¹

Johdanto ja kysymyksenasettelu

Kokonaisuuksien hallinta on oikeudellisen osaamisen ydintä. Systematiikka on tärkeä osa juristien hiljaista tekijän tietoa. Viimeaikainen yleisiä oppeja koskeva keskustelu on nostanut systematiikan jälleen oikeudellisen keskustelun keskiöön. Keskustelu on kuitenkin varsin abstraktia. Systematiikan käytännöllinen puoli, heijastumat oikeudelliseen ratkaisutoimintaan, on jäänyt vähemmälle huomiolle.

Järjestelmällä tai systeemillä tarkoitetaan sijainniltaan tai toiminnaltaan yhteen kuuluvien osien kokonaisuutta. Oikeudellisen ratkaisun teoriassa on puhuttu systeemisestä tai systemaattisesta² tulkinnasta ja argumentaatiosta, joilla on karkeasti ottaen tarkoitettu oikeusjärjestyksen osien hahmottamista yhtenäisenä kokonaisuutena eli oikeusjärjestelmänä. Systeemisen tulkinnan avain on, että tulkinnan kohteena olevan oikeuslähteen (esimerkiksi lain säännöksen) merkitys suhteutetaan muissa oikeuslähteissä (esimerkiksi muissa säännöksissä ja säädöksissä) sanottuun. Keskeistä systeemisessä tulkinnassa on oikeuslähteiden hahmottaminen mahdollisimman yhtenäisenä kokonaisuutena.

¹ Pekka Vihervuori, *Omassa hyllyssä vai bitteinä?*, s. 271–279 teoksessa Toni Malminen – Sakari Wuolijoki (toim.), *Oikeus, kirjastot ja kulttuuri*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2019, s. 273.

² Oikeuskirjallisuudessa systemaattisella tai systeemisellä tulkinnalla tarkoitetaan jossakin määrin erilaisia tulkinta- ja argumentaatiomuotoja. Oikeudellisen ratkaisun teorian käsitteistölle tyypillisesti myös systemaattisen/ systeemisen tulkinnan merkitys ja käytön muodot ovat keskustelunalaisia. Systeeminen ja systemaattinen tulkinta voidaan ymmärtää synonyymeiksi. Käsitteillä on kuitenkin tarkasti ottaen merkitysero. Systeeminen on siinä mielessä deskriptiivinen käsite, että se tarkoittaa järjestelmäperustaisia argumentteja ottamatta kantaa siihen, onko tarkoitettu järjestelmä yhdenmukainen eli järjestelmällinen. Käsitteeseen systemaattinen sisältyy normatiivinen perusvire, koska siinä argumentti nähdään paitsi järjestelmään tukeutuvaksi myös järjestelmälliseksi eli systemaattiseksi. Tässä mielessä systeemisen tulkinnan tai argumentaation käsite on normatiivisesti viattomampi. Ks. laajemmin systeemisestä tulkinnasta ja argumentaatiosta ympäristöoikeudessa Tapio Määttä – Niko Soininen, *Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet*. Lakimies 7–8/2016, s. 1028–1053, 1040–1047.

Systematiikkaan viittaavilla ratkaisuperusteilla on kiperissä laintulkintatilanteissa keskeinen merkitys. Tyypiesimerkkinä systeemisestä tulkinnasta mainitaan yleensä oletamus, että jonkin lain eri säännöksissä samaa ilmaisua käytetään samassa merkityksessä.³ Oikeuskäytännöstä poimittujen esimerkkien avulla osoitamme systeemisen tulkinnan esiintyvän käytännön lainsoveltamisessa hyvin monenlaisissa muodoissa. Osoitamme, että systeemisen argumentaation käyttöyhteydet ovat monimuotoisempia kuin yleisen oikeusteorian kuvaukset ehkä antavat ymmärtää.

Tarkastelumme on rajattu lähinnä KHO:n ympäristöoikeudellisiin ratkaisuihin. Kiinnostuksen kohteena on oikeudelliseen ratkaisuun vaikuttavan systeemisen ajattelun artikulointi: miten ratkaisun perusteluissa ilmaistaan, voidaan ilmaista ja tulisi ilmaista ratkaisuun vaikuttanut systeeminen ajattelu.

Olemme tutkineet KHO:n perustelukäytäntöä systeemisen argumentaation eri muotojen tunnistamiseksi. Analysoimme esimerkkejä lainsisäiseen systematiikkaan kiinnittyvää argumentaatiosta, tarkastelemme eri lakien verkottuneisuudesta kumpuavia systeemiargumentaation muotoja ja säädösympäristöargumentteja sekä systeemiargumenttien ja tavoiteargumenttien kytkeytyneisyyttä.

Korostettakoon, että analysoimamme systeemiargumentaation muodot eivät ole kattava listaus erilaisista systeemisen argumentaation käyttötilanteista. Esimerkkien kautta nostamme esille tyypillisimpiä ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa esiintyviä systeemisen argumentaation käyttötilanteita. Esimerkit on valittu näkökulmaamme pohjautuvan edustavuuden, ei aineellisoikeudellisen kiinnostavuuden, perusteella.

Kirjoituksen painopiste on perusteluissa, siis siinä, miten systeeminen tulkinta muotoilaan osaksi ratkaisua. Perusteluja ei voi kuitenkaan erottaa tulkinnasta ja argumentaatiosta eli siitä, miten ratkaisu syntyy heuristisesti ja miten se oikeutetaan. Tämän vuoksi käytämme tässä esityksessä rinnakkain käsitteitä systeemiperustelut ja systeemiargumentaatio. Käytämme argumentaation ja systeemiargumentaation käsitteitä tässä esityksessä laajana yleiskäsitteenä siten, että ne kattavat myös perustelut.⁴

³ Kaarlo Tuori, Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsingin yliopisto 2003, s. 52.

⁴ Ks. perusteluista ja argumentaatiosta Niko Soininen, Vesioikeudellinen perusteluvollisuus. Tutkimus vesilain intrinsivertailuperustelujen oikeudellisista edellytyksistä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2016, s. 13–20.

Lainsisäinen systematiikka

Lain eri säännösten väliset suhteet systeemiargumentaation tukena

Lainsisäiset viittaukset tekevät lakiteknisesti laista raskaslukuisen, ja siksi niiden käyttöä pyritään lainvalmistelussa yleensä välttämään.⁵ Käytännössä viittausketjut ovat kuitenkin säädösteksteissä hyvin yleisiä. Tulkinnallisesti aukikirjoitettuihin lainsisäisiin viittauksiin ei välttämättä liity erityisiä haasteita. Systemisen argumentaation kannalta kiinnostavampia ovat tilanteet, joissa perustelut rakentuvat sellaisista säännöksistä, joiden välillä ei ole muodollista lakiteknistä yhteyttä. Lainsoveltaja rakentaa tällöin lainsoveltamistilanteessa säännösten kokonaisuudesta johdonmukaisen järjestelmän, joka toimii ratkaisun argumentatiivisena perustana.

Tulkinnan yhteydessä konstruoitavaa lainsisäistä systematiikkaa voi olla joskus vaikea kirjoittaa osaksi perustelua helposti avautuvaan muotoon. Perustelujen pykäläketjujen ja lainsisäisten viittausten argumentatiivisen merkityksen ymmärtäminen edellyttää usein syvällistä sovellettavan lain aineellisoikeudellista hallintaa.

Lainsisäinen systematiikka edustaa argumentaatiomuotoa, jossa säännösten merkitysisältö täsmentyy saman säädöksen eri säännösten rinnakkaisella tulkinnalla. Perusteluissa argumentti esiintyy tyypillisesti samanaikaisena viittauksena useisiin saman lain säännöksiin (pykäläketjut) ja viittauksina muihin kuin tilanteessa suoraan sovellettaviin kyseisen lain säännöksiin. Tällainen lainsisäinen perustelutekniikka on ympäristöasioissa varsin yleinen, kuten seuraavista esimerkeistä ilmenee.

Havainnollisena esimerkkinä lainsisäisen systematiikan hyödyntämisestä ratkaisun perusteluissa voidaan tarkastella ratkaisua KHO 2013:13 (äänestys 3–2), joka koski muun muassa kaavan täytäntöönpanokelpoisuutta. Ratkaisussa sovellettiin tältä osin maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 201.1 §:ää. Ratkaisun perusteluissa sovellettavan säännöksen sisältöä täsmennetään ottamalla huomioon useita muita MRL:n säännöksiä seuraavasti: ”Maankäyttö- ja rakennuslain 144, 201 ja 202 §:ssä on säädetty hallintoviranomaisen oikeudesta määrätä päätös tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman. Lainkohdista on pääteltävissä, ettei täytäntöönpanopäätös rajoita valitusviranomaisen toimivaltaa puuttua myöhemmin täytäntöönpantavaksi määrättyyn päätökseen muutoksenhaun johdosta. Tämä ilmenee muun ohella lain 144 §:n 2 momentista, jossa edellytetään vakuutta täytäntöönpanon aiheuttamien vahinkojen kattamiseksi siinä tapauksessa, että päätös myöhemmin kumotaan, sekä lain 201 §:stä, jossa kunnanhallituksen toimivalta määrätä kaavan tulemisesta voimaan on rajoitettu siihen osaan kaavasta, johon valitusten ei voida katsoa kohdistuvan.”

⁵ Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota lakien sisäisiin pykäläviittauksiin, jotka ovat omiaan hankaloittamaan lain luettavuutta ja ymmärrettävyyttä, ks. esim. PeVL 60/2014 vp – HE 310/2014 vp, s. 3.

Ratkaisussa KHO 2017:177 oli kyse kaivoslain (621/2011) kahden säännöksen välisen suhteen määrittämisestä vakuuden asettamista koskevan harkintavallan arvioimisen näkökulmasta. Kaivoslain 108 § määrittellään perusteluissa *erityissäännökseksi*, jota on tulkittava sanamuotonsa mukaisesti suhteessa lupamääräysten asettamista yleisesti sääntelevään 52 §:ään. Säännösten suhdetta koskeva systeemiargumentti muotoillaan perusteluissa seuraavasti: ”Kaivoslain mukainen vakuus asetetaan kaivoslain 52 §:n mukaan yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisten määräysten antamisen yhteydessä. Vakuuden asettamisen perusteista säädetään kuitenkin lain 108 §:ssä. Lain 108 § on erityissäännös, eikä 52 §:n 3 momentin johdantokappaleessa määräysten tarpeellisuudesta säädettyä tällöin tulkita siten, että vakuusmääräyksen antaminen jäisi kaivosviranomaisen harkintaan. Asiassa ei liioin ole merkitystä kaivosoikeuden haltijan vakavaraisuudella.”

Ratkaisussa KHO 2013:79 oli kysymys ympäristönsuojelulain (86/2000, vYSL, kumottu) kahden säännöksen soveltamisalan suhteesta. Ratkaisun yksi hakuilmaisu on *ympäristönsuojelulain säännösten keskinäinen suhde*. Ratkaisussa lupaviranomainen oli soveltanut luvan muuttamista koskevaa vYSL:n 58 §:ää. KHO:n mukaan asiassa olisi tullut soveltaa vYSL:n 28.3 §:ää, jossa säädettiin ympäristöluvan tarpeesta, kun kyse on luvan saaneen toiminnan päästöjä tai niiden vaikutuksia lisäävästä muutoksesta tai muusta olennaisesta toiminnan muuttamisesta.

Ratkaisun KHO 2013:79 tiivistelmässä systeemiargumentti on muotoiltu seuraavasti: ”Ympäristönsuojelulain *systematiikan* [kursivointi TM ja NS] ja lain esitöiden valossa ympäristönsuojelulain 28 §:n 3 momentin ja 58 §:n 1 momentin suhde oli tarkoitettu järjestää lähtökohtaisesti siten, että toiminnanharjoittajan itsensä toteuttamien ja toiminnan ympäristövaikutuksia lisäävien muutosten hyväksyttävyys ratkaistiin ensin mainitun lainkohdan tarkoittamassa ympäristöluvan muuttamisenmenettelyssä, kun taas muiden tahojen aloitteesta ympäristölupaun jälkikäteen tehtävät muutokset perustuivat viimeksi mainittuun lainkohtaan.” Tapauksessa aluehallintovirasto oli myöntänyt vYSL:n 58.1 §:n nojalla kaivosyhtiölle määräaikaisen luvan kaivoksen käsiteltyjen jätevesien tilapäiseen johtamiseen eri paikkaan kuin ympäristöluvassa oli määrätty. Aluehallintoviraston päätös kumottiin ja poistettiin. Kun kysymys oli toiminnan muuttamisesta, josta aiheutui ympäristövaikutuksia tai muita 28.3 §:ssä tarkoitettuja seurauksia, oli luvan muuttamiseen perustelujen mukaan sovellettava 58 §:n sijasta 28 §:n 3 momenttia.

Kiinnostavaa on, että KHO käytti ratkaisussa KHO 2013:79 julkilausuttua systeemiargumenttia, siis viittasi perusteluissa *lain systematiikkaan*. Systeemiargumentti yhdistyy esitöihin tukeutuvaan tavoitteelliseen argumentaatioon. Oikeuskirjallisuudessa tuomioistuinten ajatellaan pidättyvän käyttämästä avoimesti tulkintaoppeihin viittaavaa fraseologiaa. Viitaukset lain *systematiikkaan* tai *järjestelmään* näyttäisivät olevan yleistymässä sekä KHO:n että KKO:n käytännössä. Pidämme tätä myönteisenä ja kannatettavana ilmiönä. Edellä

tarkastellussa esimerkissä *lain systematiikkaan* viittaaminen avaa lukijalle sen argumentaatiotavan, johon ratkaisu osaltaan pohjautuu.

KHO 2015:3 esimerkkinä lainsisäisestä systeemiargumentaatiosta

Lainsisäisen systemaattisen argumentaation aukikirjoittamisen haasteista voidaan esimerkkinä tarkastella ratkaisua KHO 2015:3 (äänestys 5–2). Ratkaisussa linjattiin, oliko kalasääsken pesäpuun lisäksi myös puun välitön lähiympäristö rauhoitettava aluetta. Puu sijaitsi suoalueella, jota maanomistaja suunnitteli turvetuotantokäyttöön.

Korkein hallinto-oikeus aloittaa perusteluketjunsä viittaamalla luonnonsuojelulain (1096/1996, LSL) 39.2 §:ään, jonka mukaan sellainen suuren petolinnun pesäpuu, jossa oleva pesä on säännöllisessä käytössä ja selvästi nähtävissä, on rauhoitettu. Tämän jälkeen kyseinen säännös asemoidaan ja suhteutetaan osaksi luonnonsuojelulain muita säännöksiä, luontodirektiivin säännöksiä sekä luonnonsuojelulain esitöitä. Olennainen argumentti KHO:n analyysissä oli tapauksessa sovellettavan säännöksen sijainti luonnonsuojelulain järjestelmässä: ”Lainkohta oli kuitenkin sijoitettu eläinlajien suojelua koskevat rauhoitus-säännökset sisältävään 39 §:ään eikä kasvilajien suojelua koskevaan 42 §:ään. Pesäpuu oli siten tarkoitus säilyttää kyseisten lintulajien suojelemiseksi eikä puun rauhoittamiseksi kasvilajin yksilönä.”

Säännöksen sijainti luonnonsuojelulaissa kertoi tuomioistuimen perustelujen valossa säännöksen tavoitteen osana järjestelmää. Lopuksi KHO totesi suojelun tehokkaaseen toteutumiseen vedoten: ”Pesäpuun suojeleminen oli mielekästä vain sillä edellytyksellä, että puu oli käyttökelpoinen tuohon tarkoitukseen. Pesäpuun suojelemista koskevan sääntelyn voitiin päätellä liittyvän siihen, että suuret petolinnut olivat erityisen alttiita pesintäaikaiselle häirinnälle niillä alueilla, joilla niiden vakiintuneesti käyttämät pesäpuut sijaitsivat.”⁶

Näillä perusteilla KHO totesi pesäpuun nauttiman oikeudellisen suojan ulottuvan pesäpuuta laajemmalle alueelle sillä seurauksella, ettei maanomistajalla ollut oikeutta ottaa suota turvetuotantokäyttöön. Maanomistajalla on velvollisuus olla aiheuttamatta haittaa suuren petolinnun pesäpuulle, ja tämä velvollisuus kattaa sekä pesäpuun että sitä ympäröivän lähialueen, kalasääsken tapauksessa vähintään 500 metriä mutta jopa 1100 metriä pesäpuusta.⁷

Miksi korkein hallinto-oikeus päätyi arvioimaan suojelusäännöksen asemaa luonnonsuojeluain järjestelmässä ja suojelun tehokasta toteutumista maanomistajan oikeuksia määrittäessään? Teemamme näkökulmasta olennaista on se, että KHO rakensi LSL:n 39.2 §:n eri merkityksistä kertovista teksteistä mahdollisimman johdonmukaisen kokonaiskuvan.

⁶ Linja on sittemmin vahvistettu jaostoplenumissa ratkaisussa KHO 2015:124 (äänestys 7–2).

⁷ Arvio suoja-alueen laajuudesta perustuu tapauksessa esitettyyn selvitykseen.

Tulkinta koostui LSL:n 39.2 §:n arkikielistä merkitystä ja lainsäätäjän tarkoitusta avaavista asiakirjoista. Tämän ohella KHO arvioi luonnonsuojelulain säännöstekstien johdonmukaista suhteesta toisiinsa ja suhteesta luontodirektiiviin.

KHO arvioi myös eri ratkaisuvaihtoehtojen seurauksia pesäpuiden suojelutavoitteen toteutumisen näkökulmasta. Systemiseen argumentaatioon lomittuu tavoitteellisen tulkinnan piirteitä, kun perusteluissa korostetaan, että LSL:n 39.2 §:ää on tulkittava luonnonsuojelulain yleistavoitteen perusteella siten, että luonnon monimuotoisuuden suojelu ja tämän tavoitteen toteuttamiseksi asetettu pesäpuun suoja voivat käytännössä toteutua. Säännöksen sijoittaminen eläinlajien suojelua koskevaan lukuun viittaa siihen, ettei pesäpuuta ole tarkoitettu suojella kasvilajin yksilönä, vaan suojelun on tarkoitus palvella suurten petolintujen pesintää. Kun kalasääsken pesäpuun suojelu ei voi käytännössä toteutua yhdessä turvetuotannon kanssa, tulkinnalliset perusteet turvetuotannon kieltämiseksi alueella olivat painavia.⁸

Lakien väliset suhteet

Edellytysuhteen arviointi ja systeminen argumentaatio

Toinen ympäristöratkaisuihin usein esillä olevan systeemiargumentaation muoto ilmenee eri lakien välisten suhteiden määrittämiseen kohdistuvina tulkintaongelmina. Kysymys tulee esille erilaisissa asetelmissa, tyypillisesti eri lakien mukaisten lupien välisen suhteen määrittämiseen liittyvänä pulmana. Teema on ympäristöoikeudellisessa lainsäädännössä yleinen, ja sitä on käsitelty laajasti oikeuskirjallisuudessa.

Ympäristölainsäädännön yleisenä lähtökohtana voidaan pitää ajatusta, että ympäristölliset luvat eivät korvaa toisiaan vaan ovat toisiaan täydentäviä. Luvat ovat myös toisiinsa nähden riippumattomia siinä mielessä, ettei yhden luvan saaminen vaikuta oikeudellisesti sitovalla tavalla toiseen lupamenettelyyn ja siihen sisältyvään sallittavuusharkintaan.⁹ Tämä yleinen lähtökohta on kuitenkin tulkinnallisesti usein varsin hyödytön. Eri lakien mukaisissa lupaharkintatilanteissa on usein nimenomaisten säännösten velvoittamana otettava huomioon toiseen lakiin tai toisiin lakeihin perustuvia argumentteja. Esimerkiksi kaivoslupaharkinta ja kaavoitus on lainsäädännössä monella tavalla kytketty toisiinsa ja muuhun ympäristölainsäädäntöön.¹⁰

⁸ Ks. laajemmin Niko Soininen, Tulkinnan pelko ja lakiperustaisia oikeuksia koskevan tiedon kompastuskivet teoksessa Maija Aalto-Heinilä – Visa Kurki (toim.), *Mitä oikeudet ovat?* Gummerus 2019, s. 110–128.

⁹ Ympäristöllisten lupien välisistä suhteista ks. myös esim. Kari Kuusiniemi (toim.) – Jukka Leinonen – Kari Marttinen – Jari Salila – Mika Seppälä – Eija Siitari, *Ympäristönsuojelulainsäädäntö*. Edita 2015, s. 51 ja Niko Soininen, *Luonnonsuojelullisen poikkeusluvan ja hankeluvan välisestä edellytysuhteesta ympäristöoikeudessa*. Ympäristöjuridiikka 4/2015, s. 10–28.

¹⁰ Ks. laajemmin Tapio Määttä – Ismo Pölönen, *Pingpong-tulkintatilanteet ympäristöoikeudessa – esimerkkinä yleiskaavoituksen ja kaivosluvitusten ristiinkytkenät* teoksessa Matti Ilmari Niemi – Esineoikeuden järjestelmän kehittäjä. Juhlajulkaisu Matti Ilmari Niemi 1958–24/2–2018. Alma Talent 2018, s. 74–84.

Erilaisista monimuotoisista eri ympäristölakien välisiä suhteita koskevista variaatioista otamme tässä lähempään tarkasteluun lupien välisen edellytysuhteen arvioinnin ja tämän arvioinnin muotoilemisen osaksi ratkaisun perusteluja yhden esimerkkitapauksen kautta. Esimerkkitapaus havainnollistaa lakien välisten suhteiden määrittämisen tapauskohtaista luonnetta erityisesti silloin, kun asiasta ei ole nimenomaisesti säädetty.

Sierilän voimalaitosta koskevassa ratkaisussa KHO 2013:173 otetaan kantaa vesilain (264/1961, kumottu) ja luonnonsuojelulain väliseen edellytysuhteeseen. Tapauksessa hallinto-oikeus oli katsonut, että LSL:n 48 ja 49 §:n mukaiset poikkeusluvut ovat prosessin-edellytys vesilain mukaisessa asiassa eikä asiaa voida ratkaista ilman poikkeuslupapäätöstä. Hallinto-oikeus oli haitankärsijöiden valituksesta muun muassa mainitulla perusteella kumonnut aluehallintoviraston päätöksen, jolla yhtiölle oli myönnetty vesilain mukainen lupa voimalaitoksen rakentamiseen.

Toisin kuin hallinto-oikeus KHO katsoi, että luonnonsuojelulain mukaisen poikkeuslupan edellyttäminen ennen muuta viranomaispäätöstä on ratkaistava tapauskohtaisesti. Esillä olevassa tapauksessa lupien välille ei KHO:n mukaan voitu asettaa edellytysuhtetta siten, että luonnonsuojelulain mukainen poikkeamispäätös oli oltava olemassa ennen vesilain mukaisen lupa-asian ratkaisua. KHO perustelee linjauksensa seuraavasti: ”Luonnonsuojelulain noudattamisesta voitiin vesilain mukaisen lupa-asian yhteydessä vesilain 1 luvun 23 c §:ssä tarkoitetulla tavalla sinänsä varmistua asettamalla lupamääräyksiä, joissa kielletään luvan saajaa ryhtymästä luvassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin ennen kuin luonnonsuojelulaissa tarkoitettu viranomainen on myöntänyt mahdollisesti tarvittavan poikkeuksen, ja tuo päätös on saanut lainvoiman, tai vaihtoehtoisesti todennut, ettei poikkeamisen tarvetta ole. Kun tämän lisäksi otettiin huomioon, että edellytysuhteesta luonnonsuojelulain mukaisen poikkeamisasian ja vesilain mukaisen lupa-asian ratkaisemisen välillä ei ollut säädetty, luonnonsuojelulain 53 §:ssä tarkoitetun korvausvelvollisuuden arviointiin liittyvät seikat, kysymyksessä olleen lupamenettelyn ja sitä seuranneen oikeudenkäynnin kesto sekä se, että lupahakemus oli jo tässä varsin laajassa asiassa ensi asteessa ratkaistu, luonnonsuojelulain 48 §:n 2 momentissa tai 49 §:n 3 momentissa tarkoitettua poikkeamislupaa ei ollut hallinto-oikeuden mainitsemalla tavalla perusteltua pitää vesilain mukaisen hakemuksen ratkaisemisen edellytyksenä.”

On otettava huomioon -sääntely ja systeemiargumentit

Eri ympäristölakien väliseen kytkeytyneisyyteen kiinnittyy tyypillisesti normatiivisen velvoittavuuden asteeseen liittyvää tulkinnallista epävarmuutta. Tulkinnallinen ongelma on tyypillisesti se, mikä merkitys esimerkiksi toisen lain mukaisille ohjelmille tai suunnitelmille on lupapäätöksenteossa annettava.

Asia havainnollistuu ratkaisusta KHO 2019:166, jonka mukaan Finnpulpin Kuopioon

suunnitellulle biotuotetehtaalle ei voitu myöntää ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) mukaista ympäristölupaa. YSL 49.2 §:n mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. YSL 51.1 §:n 1 momentin mukaan 49.1 §:ssä tarkoitetun seurauksen merkittävyttä arvioitaessa on otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista.

Ratkaisun oikeudellinen ydin on vesien tilatavoitteissa, joista säädetään vesienhoitolaisissa (1299/2004) ja sen taustalla olevassa EU:n vesipuitedirektiivissä (2000/60/EY). Direktiivin ja vesienhoitolain tavoitteina ovat vesimuodostumien tilan heikentymisen estäminen ja hyvän tilan saavuttaminen. Finnpulp ei saanut ympäristölupaa, koska biotuotetehtaan jätevesipäästöt saattavat aiheuttaa YSL 49 §:ssä kiellettyä merkittävää pilaantumista. Tässä arviossa tuli KHO:n päätöksen perusteella ottaa huomioon toiminnan koko elinkaari, vesistön ekologisen tilan kehitys, EU-oikeudelliset velvoitteet ja varovaisuusperiaate.¹¹

Korkein hallinto-oikeus kiinnitti erityistä huomiota unionin tuomioistuimen *Weser*-tuomioon (C-461/13), jossa vesipuitedirektiivin tilatavoitteet todettiin oikeudellisesti sitoviksi. Tuomion perusteella luvan myöntäminen tilatavoitteita vaarantavalle hankkeelle on kielletty (ellei poikkeusta sovelleta) ja tilan heikentymistä on jo vesimuodostuman yhden laadullisen tekijän tilan heikkeneminen yhdellä luokalla. Finnpulp-päätöksessä kasviplankton oli se laadullinen tekijä, jonka mahdolliseen heikkenemiseen KHO kiinnitti erityisesti huomiota.

KHO lausuu vesien tilatavoitteiden vaikutuksesta ympäristönsuojelulain tulkintaan näin: ”Ympäristönsuojelulain 49 §:n 2 kohdassa tarkoitettuna merkittävänä pilaantumisenä tai sen vaarana on pidettävä sellaista olennaisen lisäkuormituksen vesistössä aiheuttamaa kokonaisvaikutusta, joka johtaa pintavesimuodostuman tilan tai sen laadullisen tekijän heikkenemiseen.” Oikeudellisessa arvioinnissa KHO toteaa seuraavasti: ”Vaikka Kallaveen kohdistuva kokonaiskuormitus onkin suurimmaksi osaksi peräisin hajakuormituksesta, suunnitellun tehtaan aiheuttama lisäkuormitus vesistöön olisi niin merkittävää ja pitkäaikaista, että sen vaikutuksesta vesistön hyvän tilan tavoitteen säilyttäminen tai saavuttaminen selvästi vaikeutuisi. Näin ollen toiminnasta yhdessä muun kuormituksen kanssa olisi vaarana aiheutua ympäristönsuojelulain 49 §:n 2 kohdassa kielletty seuraus.”

Kun vesipuitedirektiivin säännöksiä pantiin kansallisesti täytäntöön vuosituhannen alkupuolella, ei vesien tilatavoitteiden tulkittu sitovan lupaharkintaa. Tätä ilmentäen ympäristönsuojelulaissa tilatavoitteiden merkitys rajautuu siihen, että pilaantumisen merkittä-

¹¹ Ks. laajempi analyysi ratkaisusta Antti Belinskij – Niko Soininen, KHO:n Finnpulp-päätös (KHO 2019:166) ohjaa sopeutuvampaan lupien muuttamiseen ja yhteisvaikutusten hallintaan. Edilex 2020.

vyyttä arvioitaessa on otettava huomioon, mitä vesienhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Myös vesilaissa (587/2011) säädetään ainoastaan vesienhoitosuunnitelman huomioon ottamisesta. Lainvalmistelutöissä asia ilmaistaan siten, että vesienhoitosuunnitelma ei vaikuta suoraan luvan myöntämisen edellytyksiin.¹²

Kuten viimeistään Finnulp-päätös osoittaa, on tilatavoitteiden oikeudellinen sitovuus nykyisin selvä asia Weser-tuomion pohjalta. Lainvalmisteluaineistoissa ilmaistu *on otettava huomioon* ei enää kuvaa voimassa olevan oikeuden sisältöä. Asia voidaan teemamme näkökulmasta ilmaista myös siten, että vesienhoidon ympäristötavoitteita koskevat systemiset argumentit ovat ohittaneet satunnaiset lainvalmistelussa, osin poliittisesta painostuksesta, muotoillut normatiivisia kytkentöjä heikentävät lausumat.

Säädösympäristöargumentaatio

Systemisen tulkinnan merkitys on helposti havaittavissa silloin, kun perusteluissa viitataan *useiden säädösten tulkittamiseen yhdessä johdonmukaisena kokonaisuutena*. Kyse on tällöin laajemman sääntelysystemin hahmottamisesta. Tulkinnan kohteena olevan säännöksen merkityssisällön täsmentämisessä hyödynnetään muita samantyyppisiä säännöksiä. Argumentaatioketjun osana mainittavilla säännöksillä ei välttämättä ole välitöntä yhteyttä varsinaiseen tulkintakysymykseen, mutta niin sanottujen asiaankuulumattomien säännösten kautta tulkinnan kohteena olevan säännöksen sisältö voi täsmentyä. Argumentaatioon on tällöin usein (mutta ei välttämättä) rakentunut vastakohtaisuuspäätelyn tai analogian piirteitä. Systemisesti ajatellen kyse on kuitenkin monimuotoisemmasta järjestelmän rakentamisesta kuin mekaanisesta vastakohtaisuuspäätelystä tai analogiasta.

Esimerkkinä voidaan mainita oikean oikeussuojakeinon (hallintovalitus, oikaisuvaatimus, kunnallisvalitus vai hallintoriita) valintaa koskeva ratkaisu KHO 2007:27. Ratkaisun vuosikirjatiivistelmä kuuluu seuraavasti: ”Euroopan aluekehitysrahastosta myönnetyn tuen maksatusta koskevaan maakunnan liiton päätökseen oikeussuojakeino oli valtionavustuslain mukainen oikaisuvaatimus eikä kunnallisvalitus tai hallintoriitamenettely.” Systemiseen tulkintaan lukijan johdattaa muun muassa seuraavassa perustelujen kohdassa käytetty *tulkita yhdessä* -muotoilu: ”Korkein hallinto-oikeus katsoo, että oikean oikeussuojakeinon ratkaisemiseksi on syytä tulkita yhdessä paitsi edellä jo mainittuja rakennerahastolain ja alueiden kehittämislain oikeussuojakeinon määräytymistä koskevia säännöksiä

¹² HE 120/2004 vp, hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, s. 1 ja 23.

myös valtionavustuslakia, joka on soveltamisalaltaan yleinen ja soveltuu siten myös rakennerahastoista myönnettävien varojen käyttöön siltä osin kuin asiasta ei ole toisin muualla lainsäädännössä säädetty.”

Vastaavalla tavalla systeemistä tulkintaa edustavana voidaan pitää myös ratkaisua KHO 2007:2, jossa vesilain hallintopakko-säännöstä tulkitaan yhdessä uhkasakkolain ja hallintolain säännösten kanssa. Vuosikirjatiivistelmä on seuraava: ”Vesilain 21 luvun 3 §:n 1 momentissa ei, kuten ei myöskään uhkasakkolain 22 §:ssä tai hallintolain 34 §:n 1 momentissa, edellytetä tiedoksiantokirjeessä ilmoitettavaksi, että päävelvoitteen täyttämistä nimenomaisesti vaaditaan mahdollisesti asetettavan sakon tai muun tehosteen nojalla. Tämän vuoksi asianosaiselta selitystä pyydettyä ei ollut ollut välttämätöntä samalla ilmoittaa, millä uhalla päävelvoitteen täyttämistä vaadittiin.”

Useiden säädösten muodostaman järjestelmän rakentamista argumentaation pohjaksi voidaan luonnehtia *säädösympäristöargumentaatioksi*. Joskus tämä voi tarkoittaa myös tuomioistuinlinjat ylittävien virikkeiden hakemista. Esimerkkinä voidaan tarkastella korkeimman oikeuden ratkaisua KKO 2014:2, jonka perusteluissa (kohdassa 7) korostetaan sanamuodon mukaisen tulkinnan olevan lain säännösten tulkinnan lähtökohta. Soveltamiskäytännön johdonmukaisuuden turvaaminen voi kuitenkin edellyttää sanamuodon mukaisesta tulkinnasta poikkeamista.

Ratkaisussa KKO 2014:2 oli kysymys ilmaisun *asemakaavan laatimispäätös* tulkinnasta. Sädösympäristöargumentti muotoillaan perusteluissa seuraavasti: ”Tulkinnassa voi kuitenkin olla perusteltua ottaa huomioon muun muassa soveltamiskäytännön johdonmukaisuuden turvaamiseksi myös *samaa toimintaympäristöä sääntelevien muiden lakien asiaan liittyvät säännökset* [kursivointi TM ja NS] ja niissä tapahtuneet muutokset. Sen vuoksi lunastuslain 31 §:n 2 momentin tulkinnassa voidaan kiinnittää huomiota kaavoitusmenettelyä ja maan lunastamisen erityisiä edellytyksiä sääntelevän maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin ja säätämisen vaikutuksiin, kuten maa- ja metsäministeriön on tehnyt. Näin mahdollisesti saatavat tulkintaperusteet voivat kuitenkin vaikuttaa tulkinnassa vain tapauskohtaisesti arvioitavalla painollaan muiden asiaan vaikuttavien tulkintaperusteiden ohella.”

Tavoitteellis-systeeminen argumentaatio: *systemaattiset ja lainsäätäjän tarkoitukseen liittyvät seikat*

Säädössystematiikkaan liittyvät argumentit lomittuvat usein perustelujen viittauksiin lain tarkoitukseen ja tavoitteisiin, kuten edellä muun muassa ratkaisun KHO 2013:79 analyysissä havaittiin. Selvimmin tavoitteellisten ja systeemisten argumenttien yhteenkytkeytyneisyys ilmenee tilanteissa, joissa KHO käyttää fraasia *systemaattiset ja lainsäätäjän tarkoitukseen liittyvät seikat*.

Esimerkkinä voidaan mainita ratkaisun KHO 2005:12 perustelut: ”Suomen perustuslain 21 § ja hallintolainkäyttölain 13 § huomioon ottaen valituskieltosäännösten laventava tulkinta ei lähtökohtaisesti ole hyväksyttävissä. Edellä selostetut *systemaattiset ja lainsäätäjän tarkoitukseen liittyvät seikat* [kursivointi TM ja NS] puoltavat kuitenkin nyt kysymyksessä olevan valituskiellon yhdenmukaista soveltamista riippumatta lunastuslupaviranomaisesta. Laeissa, jotka sisältävät lunastuslain 4 §:n 3 momentissa tarkoitettuja erityisiä lunastusperusteita, ei tavallisesti erikseen ole säädetty ennakkohaltuunottoluvan käyttömahdollisuudesta eikä ennakkohaltuunottolupaa koskevasta muutoksenhausta. Tämä koskee myös maankäyttö- ja rakennuslakia, jonka edellä mainitussa 103 §:ssä lunastuksen toimeenpanon osalta viitataan lunastusta koskevaan yleislakiin eli lunastuslakiin.”

Vastaavaa fraasia käytetään ratkaisussa KHO 2009:92 seuraavasti: ”Suomen perustuslain 21 § ja hallintolainkäyttölain 13 § huomioon ottaen valituskieltosäännösten laventava tulkinta ei lähtökohtaisesti ole hyväksyttävissä. Edellä selostetut *systemaattiset ja lainsäätäjän tarkoitukseen liittyvät* [kursivointi TM ja NS] seikat puoltavat kuitenkin nyt kysymyksessä olevan valituskiellon yhdenmukaista soveltamista riippumatta lunastuslupaviranomaisesta. Laeissa, jotka sisältävät lunastuslain 4 §:n 3 momentissa tarkoitettuja erityisiä lunastusperusteita, ei tavallisesti erikseen ole säädetty ennakkohaltuunottoluvan käyttömahdollisuudesta eikä ennakkohaltuunottolupaa koskevasta muutoksenhausta. Tämä koskee myös maankäyttö- ja rakennuslakia, jonka edellä mainitussa 103 §:ssä lunastuksen toimeenpanon osalta viitataan lunastusta koskevaan yleislakiin eli lunastuslakiin. Lisäksi lunastuslain 5 §:n 1 momentissa on kysymys sanatarkasti valtioneuvoston yleisistunnossaan myöntämästä lunastusluvasta, kun taas 87 § koskee valtioneuvoston päätöstä. Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä.”

Edellä olevat esimerkit toimivat teemamme kannalta esimerkkeinä siitä, että systemisen argumentaation käyttöä voidaan alleviivata perusteluissa erityisillä perustelufraaseilla. Tällaista perustelumallia voidaan kutsua *julkilausutuksi systeemi- tai järjestelmäargumentiksi*.

Kriittisenä vastaväitteenä on kuitenkin syytä todeta, että viittaukset sovellettavan lain *systematiikkaan* tai *järjestelmään* voivat näyttäytyä aihepiirin huonosti hallitsevalle niin sanotusti hihasta vedetyiltä kvasiperusteluilta. Tällaisen perustelutekniikan käyttäminen edellyttää yleensä *systematiikan* tai *järjestelmän* avaamista esimerkiksi esitöiden, oikeuskäytännön, oikeuskirjallisuuden tai yksilöityjen säännösviittausten muodossa.

Ratkaisussa KHO 2014:113 esitetty viittaus *kalastuslain järjestelmään* on esimerkki lain sisäiseen systematiikkaan viittaavasta argumentista, jonka ymmärtäminen edellyttää hyvää kalastuslain (286/1982, kumottu) aineellisoikeudellista hallintaa. Ratkaisussa oli kysymys siitä, onko kalastusalueen kokouksen päätös ottaa vuokralle alueensa kalastuskunnilta ammattikalastajien pyydysten käyttämiseen oikeuttavia kalastusoikeuksia kalastuslain vastai-

nen. KHO:n mukaan päätös oli lainmukainen. Argumentaatio on monipuolista. Johtopäätösoiosissa ja myös päätöksen tiivistelmässä systeeminen argumentti muotoillaan seuraavasti: ”Päätös ei liioin ole kalastuslain järjestelmä huomioon ottaen ristiriidassa kalastusalueelle kuuluvien julkisten hallintotehtävien kanssa.” Argumentti on yhteenvedo aiemmin perusteluissa avatuista kalastuslain säännösten ja esitöiden tulkinnoista, jotka koskevat kalastusalueen tehtäviä ja roolia.

Yhteenvedoa ja johtopäätöksiä: perinteisestä moderniin systeemiajatteluun

Juridinen ammattitaito ilmenee monipuolisena kykynä vakuuttavasti argumentoida eri sääntelyalueiden systeemin ja tradition mukaisesti kussakin soveltamistilanteessa. Tämä koskee erityisesti kiperiä tilanteita, joissa lain sanamuotoon kiinnittyvät perustelut eivät riitä. Olemme edellä jäsentäneet systeemisen argumentaation käyttötilanteet KHO:n perustelukäytännöistä tekemiemme havaintojen perusteella

- a) lainsisäisiin systeemiargumentteihin
- b) verkottuneeseen sääntelyyn pohjautuviin systeemiargumentteihin
- c) säädösympäristöargumentteihin
- d) tavoitteellisiin systeemiargumentteihin.

On syytä todeta, että analyttisen oikeustieteen käsitelainoppikritiikki heijastuu edelleen systeemisestä argumentaatiosta käytyyn keskusteluun. Systeemiargumentit voivat joskus näyttää niin sanotusti hihasta vedetyiltä ja lainsäätäjän varpaille astumiselta.¹³ Mielestämme tällainen kritiikki ei ole nykyisessä verkottuneen sääntelyn maailmassa kovin osuvaa. Pikemminkin voidaan epäillä, että systeemiargumentteja kohtaan satunnaisesti esitettävä kritiikki voi olla osoitus kritisoidun huonosta aineellisoikeudellisesta aihepiirin hallinnasta ja systematiikan taju¹⁴ puutteesta.

Verkostorakennetta voidaan pitää eräänä ympäristöoikeuden erityispiirteenä, joka korostaa systeemisen argumentaation merkitystä alan säännöksiä tulkittaessa. Säädökset ovat ympäristöoikeudessa tyypillisesti rinnakkaisia, päällekkäisiä ja toisiaan täydentäviä.¹⁵ Vaik-

¹³ Esimerkiksi Aarnio ja Helin ovat varoittaneet itse itseään tukasta nostavasta systeemiargumentaatiosta, ks. Aarnio 1978, s. 163; Markku Helin, Millainen on kehäpäätelmä? Keskustelua tapauksesta KKO 1999:104. Lakimies 4/2000, s. 593–596, 595–596.

¹⁴ Ilmaisu on peräisin Vihervuorelta (2019, s. 273): ”En tiedä, onko tässä syy-yhteyttä vai ei, mutta olen tuomioistuinyössä ollut huomaavinani, että monien nuorten juristien *systematiikan taju* [kursivointi TM ja NS] on heikentynyt samoihin aikoihin kuin digitalisaatio ja painetun juridiikan suhteellinen merkitys on heikentynyt.”

¹⁵ Ks. ympäristölainsäädännön päällekkäisyydestä ja rinnakkaisuudesta esim. Leila Suvantola, Vaaran vyöhykkeellä – luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön konkurrenssista. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXVII (2004), s.

ka kehityspiirre ei ole ominainen vain ympäristöoikeudelle, kaikilla muilla oikeudenaloilla lainsäädäntöä ei ole rakennettu samanlaisen verkostorakenteen varaan. Ympäristölainsäädännön verkostorakenne perustuu ympäristösääntelyn monitavoitteisuuteen. Esimerkiksi ympäristön pilaantumisen torjunta, luonnonsuojelu, terveydensuojelu, luonnonvarojen kestävä käyttö ja yhdyskuntarakenteeseen liittyvät tavoitteet ovat suhteessa toisiinsa rinnakkaisia, täydentäviä ja ajoittain jännitteisiä. Lainsoveltamisessa on pyrittävä toteuttamaan toisiinsa kytkeytyvien lakien tavoitteita samanaikaisesti.

Verkostorakenne ympäristölakien ominaispiirteenä ilmenee säädösten sisäisinä ja säädösten välisinä runsaina linkkisäännöksinä. Verkostomaisuus on usein läsnä ilman nimenomaisia linkkisäännöksiäkin. Yksittäiseen säädökseen sisältyvien oikeusnormien ja useiden säädösten välisten oikeusnormien väliset suhteet on pyrittävä hahmottamaan johdonmukaisena kokonaisuutena. Tulkintavaihtoehtojen joukosta on pyrittävä valitsemaan tällöin se, joka parhaiten tyydyttää mahdollisimman monen järjestelmään sisältyvän normin vaatimukset. Tämän lähtökohdan taustalla on ajatus siitä, ettei mitään tilanteeseen soveltuvia oikeuslähteitä tulisi jättää lainsoveltamisessa huomiotta siinäkään tilanteessa, että lähteet näyttävät puoltavan ristiriitaisia ratkaisuvaihtoehtoja.

Lopuksi lähestymistapamme on syytä asemoida oikeusteoreettiseen keskusteluun oikeusjärjestelmän yhtenäisyydestä. Teemaa voidaan tarkastella kahdesta toisiaan täydentävästä näkökulmasta. Perinteinen systeemiajattelu näkee oikeusjärjestyksen koostuvan säännöistä, joiden tulisi muodostaa loogisesti johdonmukainen eli konsistentti kokonaisuus.¹⁶ Tällöin lainsoveltajan ja oikeustieteen tehtäväksi muodostuu ensisijaisesti sääntöjen välisten ristiriitojen ratkaisu.

Modernimpi käsitys oikeusjärjestelmästä hahmottaa systeemin sääntöjen ohella oikeuden arvo- ja tavoiteperustan yhtenäisyytenä.¹⁷ Tällöin järjestelmän rakentamisen avaimena ei ole muodollisesti pätevien sääntöjen välisten konfliktien hallinta vaan erilaiset punnintatyökalut, joiden avulla oikeuden arvo- ja tavoiteperustan yhtenäisyyttä voidaan ylläpitää.

Perinteinen ja moderni systeemiajattelu muodostavat kaksi teoreettista perinnettä, joiden varaan oikeudellinen tulkinta ja argumentaatio rakentuvat. Niiden tarkka erotteleminen ei ole nykyisin mielekäästä. Perinteinen systeemiajattelu asettaa joitain rationaalisia vä-

434–509, erit. s. 456–458.

¹⁶ Chaïm Perelman, *Justice, Law and Argument. Essays on Moral and Legal Reasoning*. Reidel Publishing Company 1980; Markku Helin, *Lainoppi ja metafysiikka*. Tutkimus skandinaavisen oikeusrealismin tieteenkuvasta ja sen vaikutuksesta Suomen siviilioikeuden tutkimuksessa vuosina 1920–1960. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1988, s. 423–425; Raimo Siltala, *Oikeustieteen tieteenteoria*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003, s. 520.

¹⁷ Ronald Dworkin, *Law's Empire*. Belknap Press of Harvard University Press 1986, s. 228–232; Robert Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford University Press 2002, s. 44–110. Näin myös Seppo Laakso, *Lainopin teoreettiset lähtökohdat*. Tampereen yliopisto 2012, s. 395: ”[E]tenkin julkisoikeuden alalla tulee esille kriteeri, joka liittyy oikeudellisen sääntelyn yhteiskunnalliseen toimintaan ja ratkaisupremissien tavoitteelliseen muotoamiseen. Kysymys on tällöinkin systeemisidonnaisuudesta.”

himmäisedellytyksiä säännöillä ja moderni systeemiajattelu periaatteilla ja tavoitteilla. Vaikka teoriat voidaan nähdä toisilleen vastakkaisina, on hedelmällisempää hahmottaa systeemiteoriat toisiaan täydentäviksi käsityksiksi systeemisestä tulkinnasta ja argumentaatiosta.¹⁸ Molemmille lähtökohdille on laintulkinnassa käyttöä. Huomio on kiinnitettävä niihin käytännöllisen lainopin välineisiin, joita systeemiteoriat tarjoavat ja joita systeemiteorioiden perustalle voidaan rakentaa.

Perinteisen systeemiajattelun näkökulmasta tulkinnan metasäännöt *lex superior*, *posterior* ja *specialis* muodostavat ytimen, jonka avulla konsistenssista voidaan pitää kiinni. Sen avulla sääntöjen välisiä ristiriitoja on mahdollista hallita oikeudellisesti. Ristiriitatilanteiden ohella myös aukkotilanteita ja tulkinnallisesti epäselviä normimuotoiluja voidaan tämentää perinteisen systeemiajattelun välineistöllä. Tällaisia välineitä ovat muun muassa *analogia*-, *a fortiori*-, *e contrario*- ja *a pari* -argumentit, joiden avulla oikeusjärjestyksestä voidaan saada välineistöä oikeudellisen ratkaisun perustaksi.¹⁹ Modernin systeemiajattelun välineistöä ei voida samalla tavoin eritellä ja käsitteellistää muutoin kuin luonnehtimalla periaatteilla ja tavoitteilla operoimista punninnaksi. Oikeusperiaatteilla ja oikeusjärjestelmän tavoitteilla argumentointi on systeemistä siinä mielessä, että molemmilla pyritään kuvaamaan oikeusjärjestelmän tai oikeudenalan kantavia arvo- ja tavoitelähtökohtia. Siinä missä perinteisen systeemiajattelun argumentit ovat korostetun muotosidonnaisia, ovat modernin systeemiajattelun argumentit korostetun aineellisia.

Systeemisen argumentaation monimuotoisesta teoriaperustasta johtuen myös näkemykset argumenttien oikeudellisesta painoarvosta laintulkinnassa vaihtelevat. Systeemiset argumentit nähdään lähes poikkeuksetta sanamuodon mukaiselle tulkinnalle alisteisina, mutta niiden painoarvon suhde tavoitteelliseen argumentaatioon on tilannesidonnainen.²⁰ Painoarvon määrittämistä vaikeuttaa sekin, että systeemistä argumentaatiota on usein vaikea erottaa sanamuodon mukaisesta ja tavoitteellisesta argumentaatiosta. Kuten edellä olemme osoittaneet, useimmiten systeeminen argumentaatio ilmenee säädöksen sisäisenä argumentaationa, jossa epäselvää säännöstä täsmennetään tulkinnallisesti saman säädök-

¹⁸ Systeemiteoriat voidaan toki nähdä vieläkin laajempänä käsitteenä. Esimerkiksi Joxerramon Bengoetxea (The Legal Reasoning of the European Court of Justice. Towards a European Jurisprudence. Clarendon Press 1993, s. 56) erottelee viisi systeemikäsitystä: 1) asetettujen sääntöjen systeemi (enacted rules), 2) säännöistä pääteltyjen seurausten systeemi (inferred formal consequences of enacted rules), 3) tulkittujen sääntöjen seurausten systeemi (interpretative consequences of enacted rules), 4) oikeuskäytännöstä nousevien normien systeemi (norms that form operative law or case law) ja 5) periaatteiden systeemi (principles, policies and standards). Näin hienovaraiseen systeemiteorioiden perinteiden erotteluun ei ole tässä tarvetta, vaikka jaottelu auttaa tunnistamaan eroja esimerkiksi käsitelainopin ja analyttisen teoriaperinteen rakentaman systeemiajattelun välillä. Tältä osin on paikallaan ainoastaan tunnistaa, että moderninkin systeemiajattelun juuret ovat käsitelainopissa, ks. Aulis Aarnio, Mitä lainoppi on? Tammi 1978, s. 163.

¹⁹ Tässä osin Bengoetxean (1993, s. 241) esitystä laajentaen ja fokusoiden.

²⁰ Ks. systeemisen tulkinnan hierarkkisesti korostuneen aseman osalta Neil MacCormick – Robert Summers, Interpretation and Justification, s. 511–544 teoksessa Neil MacCormick – Robert S. Summers (eds), Interpreting Statutes. A Comparative Study. Ashgate Publishing 1991, s. 517–518; Juha Raitio, Kontekstuaalisuus. Klammin finalismi ja EU-oikeus. Lakimies 4/2014, s. 519–541, 540.

sen toisella säännöksellä (usein toisen säännöksen sanamuodolla). Säädöksen ulkoisesta systeemiargumentaatiosta on kysymys silloin, kun epäselvää säännöstä täsmennetään toisesta säädöksestä löytyvän argumentin avulla.²¹ Tällöin joudutaan usein tukeutumaan myös sovellettavien säännösten ja säädösten tavoitteisiin, jolloin voidaan puhua tavoitteellis-systeemisestä argumentaatiosta.

Monimuotoinen, eri teoriaperinteistä kumpuava ja eri ilmenemismuotoja saava systeemiargumentaatio on rakentunut kiinteäksi osaksi ympäristöoikeudellista ratkaisua. Pekka Vihervuoren korostama systematiikan taju on yksi ympäristöoikeudellisen asiantuntemuksen kulmakivistä, mitä ylimpien tuomioistuintemme käytäntökin ilmentää. Yhteisenä tehtävänäämme on välittää tuleville juristipolville systeemisistä ymmärrystä ja näin valmiuksia vastata vakuuttavasti ja hyväksyttävästi nopeasti muuttuvan maailman haasteisiin.

²¹ Tässä Aleksandr Peczenikin (On Law and Reason. Kluwer Academic Publishers Dordrecht 1989, s. 384) esitystä soveltaen ja laajentaen. Hänen mukaansa systeemisellä tulkinnalla tarkoitetaan 1) tietyn säännöksen käyttämistä toisen säännöksen tulkinnassa, 2) säädöksen muodostaman kokonaisuuden käyttämistä (systematic of the statute), 3) muun käsiteanalyysin käyttämistä tai 4) lainopillisen teorian käyttämistä laintulkinnan apuvälineenä.