

KORKEIN HALLINTO-OIKEUS 90 VUOTTA
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN 90 ÅR



Pertti Vakkilainen

ASiantuntijajäsenen rooli korkeimmassa hallinto-oikeudessa

PROLOGI

Tasavallan presidentti nimitti minut korkeimman hallinto-oikeuden yli-insinööri-neuvoksen tehtävään vuonna 1992. Vakinainen virkani oli ja on edelleen Teknillisessä korkeakoulussa, jossa toimin vesitalouden professorina. Yli-insinöörineuvoksia oli tuolloin yhteensä viisi. Heistä kaksi oli vesihuoltotekniikan professoreja, kolmas tehnyt pitkän uran merkittävän maa- ja vesirakennusalan urakointiliikkeen toimitusjohtajana ja neljäs toiminut Helsingin vesilaitoksen palveluksessa.

Ensimmäinen istuntoni oli syyskuussa 1992. Asia, jota puitiin, jäi mieleeni. Kärkölässä oli saha-alueelta päässyt maaperään ja pohjavesiin puutavaran sinistymisen ehkäisemiseksi käytettyä kloorifenolia, väkevää myrkkyä. Se oli pilannut alueen pohjaveden, ja jälkiä voitiin osoittaa myös läheisen järven pohjasedimenteissä. Pohjaveden käyttö oli aiheuttanut terveysongelmia alueen asukkaille ja sahaa syytettiin pohjaveden pilaamisesta. Se puolustautui vetoamalla tulipaloon, jonka seurauksena oli ollut varastotilojen tuhoutuminen ja myrkkyjen joutuminen sammutusveden mukana luontoon. Korkein hallinto-oikeus oli jo aiemmin tehnyt asiassa päätöksen ja

hyväksynyt sahan selityksen.¹ Nyt Vesi- ja ympäristöhallitus haki tähän päätökseen purkua.

Asia oli vaikea. Pohjavedestä tehtyjä mittauksia oli vähän ja ne olivat ristiriitaisia. Kiistatonta oli, että kloorifenoli oli sahalta peräisin, mutta oliko se päässyt pohjavesiin sammutusvesien mukana vai aineen huolimattoman käsittelyn seurauksena. Sitä pohdittiin. Purkuhakemusta oli vahvistettu uusilla pohjaveden virtauslaskelmilla, jotka nekään eivät antaneet riittävää lisävalaistusta siihen, miten ja milloin myrkky oli pohjaveteen joutunut. Muistan käyttäneeni useita kymmeniä tunteja asian selvittelyyn ja lopulta käsityksekseni muodostui, että sahan selitys oli uskottava ja että korkeimman hallinto-oikeuden aiempaa päätöstä ei tule purkaa. Tämä tuli myös lopulliseksi päätökseksi, tosin äänestyksen jälkeen ja vain yhden äänen turvin.²

Kun päätös oli saatu aikaan, arvelin ottaneeni korkeimman hallinto-oikeuden palvelukseen suostuessani liian suuren tehtävän hoitaakseni. Ajattelin, että jos jokainen asia on Kärkölän tapainen ja kokoinen, ei aika tule riittämään oman virkani hoitamiseen ja korkeimman hallinto-oikeuden työhön osallistumiseen. Sittenmin osoittautui, että tämä ensimmäinen juttuni oli oleellisesti työläämpä ja vaikeampi kuin mitä vesilain mukaiset valitusasiat yleensä ovat olleet.

Tämä titteli, yli-insinöörineuvos, on ilman muuta parasta, mitä insinööri voi ajatella saavuttavansa. Sillä tituleerataan myös patenttiasioita käsitteleviä asiantuntijajäseniä. Heistä professori Matti Linko rinnasti yli-insinöörineuvoksen prinsieveriin korkeimman hallinto-oikeuden edellisessä juhlaikirjassa³. Me vesilain mukaan nimityksen tehtävään saaneet jouduimme tittelistä luopumaan, kun ympäristönsuojelulaki tuli voimaan ja meistä tehtiin ympäristöasiantuntijaneuvoksia. Siinä ei valitettavasti ole enää läheskään samaa hehkua ja ylevyyttä.

YMPÄRISTÖNSUOJELULAKI MUUTTAA TILANNETTA

Ympäristönsuojelulaki tuli voimaan vuonna 2000. Tätä lakia sovelletaan toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Lain taustalla on IPPC-

1 KHO 1992-A-98.

2 KHO 30.11.1993 T 4810.

3 Linko, Matti: Mietteitä patenteista, julkaisussa Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta, Helsinki 1998, s. 141–148.

direktiivi ja sen pilaajakeskeisyyttä perustellaan niin sanotulla yhden luukun periaatteella. Samaan lakiin on koottu kaikki ympäristölupaa vaativat toiminnot, joita voivat olla aineen, energian, melun, värinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästäminen tai jättäminen ympäristöön.

Vierastin jätevesilupa-asioiden siirtämistä pois vesilaista ja liittämistä ympäristönsuojelulakiin. Tällä muutoksella voidaan nimittäin ajatella lainsäätäjän haluavan lähettää viestin, että jätevesiä ja vesien pilaantumista yleensä voidaan käsitellä erillään muusta vesivarojen käytöstä ja veden kiertokulusta. Vesivarojen käyttö, niiden määrä ja laatu muodostavat kuitenkin kokonaisuuden, valuma-alueen vesitalouden. Vesi muistaa muutoksen ja kaikki valuma-alueen yläosassa vesiin vaikuttavat muutokset näkyvät alajuoksulla. Oman opettajani, professori Pentti Kaiteran sanoin sanottuna ei ole olemassa erillistä kaupunkien vesitaloutta, ei maaseudun vesitaloutta eikä teollisuuden vesitaloutta. On vain valuma-alueen vesitalous ja sen tulisi olla lähtökohtana, kun vesivaroja käytetään ja kun niiden käytöstä päätetään.

Ympäristönsuojelulain voimaantulon yhteydessä vesioikeudet muutettiin ympäristölupavirastoiksi ja vesiylioikeus lakkautettiin. Sen toiminta jatkuu Vaasan hallinto-oikeudessa, jonka päätöksistä on mahdollista valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vesiasioiden käsittelyssä mukana olleiden yli-insinöörineuvosten joukkoa täydennettiin. Erityisesti limnologista asiantuntemusta kasvatettiin.

Ympäristöasiantuntijan tehtävä on sivutoiminen ja määräaikainen. Vuonna 2008 asiantuntijaneuvoksia on yhteensä kaksitoista. Näistä viidellä päätoimi on tai on ollut Teknillisessä korkeakoulussa ja yhdellä Helsingin yliopistossa. Kolmen asiantuntijan taustayhteisönä on Suomen ympäristökeskus ja kolme on tai on ollut yksityisen yrityksen palveluksessa. Yhdeksän ympäristöasiantuntijaneuvosta on suorittanut tohtorin tutkinnon.

Ympäristönsuojelulain voimaantulon jälkeen käsiteltävät asiat ovat monipuolistuneet ja monimutkaistuneet, yhdellä sanalla sanottuna vaikeutuneet. Kun aiemmin käsitelimme vain vesiasioita, on ympäristönsuojelulaki tuonut käsittelyihin mukanaan meluun, jätteisiin ja ilmansuojeluun liittyviä kysymyksiä. Käsiteltävien asioiden kirjo ulottuu huoltoasemista malmien louhintaan, murskausasemien melusta vesistöön rakentamiseen ja kaatopaikoista hevosen uittamiseen Saimaassa vain eräitä asiaryhmiä mainitakseni. Oheinen taulukko antaa käsityksen vuonna 2007 käsiteltujen juttujen luonteesta.

Taulukko 1. Ratkaistut jutut 2007

Ympäristöluvut	(yhteensä 157)
metsäteollisuus	8
metalliteollisuus	2
energiateollisuus	7
kemianteollisuus	1
malmien louhinta	2
jätteiden käsittely	20
muut jäteasiat	17
huoltoasemat	13
louhinta yms.	20
jätevesien johtaminen	11
eläinsuojat	4
moottoriradat	3
maaperän puhdistaminen	2
turvetuotanto	14
melu	5
muut ympäristönsuojelulain	28
mukaiset asiat	
 Vesitalousluvut	 (yhteensä 43)
vesistöön rakentaminen	19
vesivoima	1
ojitus	7
vesistön säännöstely	5
muut vesitalousasiat	11
 Ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa tarkoitetut yhteiskäsittelyä	
edellyttävät luvat	(yhteensä 8)
kalankasvatus	7
turvetuotanto	1

ASiantuntijaneuvoksen rooli

Ympäristö- ja vesiasioita käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa vakiintuneen käytännön mukaan torstaisin. Laajat esittelymuistiot saapuvat tutustuttaviksi edellisenä perjantaina. Muistiot ovat yleensä perusteellisesti laadittuja ja antavat hyvän kuvan käsiteltävistä asioista ja niiden ongelmakohdista. Esittelymuistioden lisäksi luvanhakuprosessin aikana kertynyt asiakirja-aineisto on käytettävissä. Papereita, joihin joudumme tutustumaan, on siis paljon ja niiden läpikäymiseen kuluu aikaa.

Istunnossa viiden lainoppineen jäsenen lisäksi on kaksi asiantuntijaneuvosta, jotka pääsevät ääneen sen jälkeen, kun esittelijä ja lainoppinut tarkastaja ovat käyttäneet omat puheenvuoronsa. Asiantuntijoiden tehtävänä ei ole niinkään tarkastella käsiteltävää kysymystä lakipykälien valossa, sillä juridista asiantuntemusta istunnossa on riittävästi, vaan hänen odotetaan katsovan ja arvioivan asiaa oman asiantuntemuksensa näkökulmasta. Osa käsiteltävistä asioista on jokseenkin puhtaasti juridisia ja niissä asiantuntijoilla on luonnollisesti vain lautamiehen roolia muistuttava tehtävä.

Lainsäädännössä on eri aikoina syntyneitä, eritasoisia kohtia. Jotkut pykälät ovat yksityiskohtaisia ja niiden soveltaminen sujuu suoraviivaisesti. Jotkut taas vaativat enemmän harkintaa ja näissä tapauksissa asiantuntijoiden rooli korostuu. Uusia asioita nousee jatkuvasti esiin muun muassa Euroopan yhteisön jäsenyyden seurauksena. Esimerkkinä tästä voisi olla Euroopan unionista tulleet määräykset jätevesien sisältämän typen poistamiseksi, minkä mielekkyys ei Suomen olosuhteissa ole lainkaan itsestään selvää.

Yleisesti ottaen asiantuntijan tulee pystyä lausumaan perusteltu käsityksensä vaikutusten merkittävyydestä ja asiakirjoissa esitettyjen selvitysten luotettavuudesta. Hänen tulee tietää, miten ja millaisilla keinoilla arviointia on ylipäättään mahdollista suorittaa. On pystyttävä muun muassa riittävän tarkasti arvioimaan pohjavesien ottamisen vaikutusalueen laajuus, tulva-alueen poiston vaikutus alajuoksun ylivirtaamiin tai turvetuotantoalueen vaikutus purkuvesistön veden laatuun. Suuruusluokkien ymmärtäminen nousee tässä työssä tärkeäksi.

Asiantuntijajäsenen tekemästä arvioinnista on hyötyä silloin, kun joudutaan punnitsemaan valitusasian osapuolten esittämiä arvioita hankkeen vaikutuksista. Naapureiden väliset riidat näyttävät muun muassa johtavan tilanteisiin, joissa toisen

tekemästä pienestäkin laiturista on kärkeäjäitävä aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka. Perusteiksi ei kuitenkaan esitetä naapureiden vanhaa riitahistoriaa, vaan laiturin väitetään vakavasti pilaavan vesistön veden laatua.

Julkisuudessa paljon esillä olleet seikat saattavat saada aikaan tilanteen, jossa toimenpiteiden vaikutusta suurennellaan suhteettomasti. Viimeaikaisena esimerkkinä tästä käy satama-alueiden ruoppaustoimenpiteiden aiheuttamien myrkkymäärien joutuminen pohjasedimentistä veteen ja sitä kautta kaloihin ja veden muuhun elämään. Tiedotusvälineitä seuraamalla voi päätyä käsitykseen, että Suomessa tehdyt satamaruoppaukset tuhoavat suuren osan Itämeren ja vaikuttavat tuhoisasti kaloja syövien ihmisten terveyteen, vaikka ruoppauksesta aiheutuvat haitalliset vaikutukset saattavat todellisuudessa jäädä jökseenkin mitättömiksi.

Kullakin asiantuntijaneuvoksella on oma erityisasiantuntemuksensa, johon voidaan tukeutua harvoin esiin tulevien asioiden tapauksissa. Esimerkkeinä näistä käyvät tunneleiden louhinta ja siitä aiheutuvan tärinän vaikutusten arviointi, jätevesien ravinteiden poiston tekniikka, teollisuusprosessien säätöjen vaikutus päästöjen hallintaan ja maaperässä tapahtuvien veden ja aineiden liikkeiden laskennallinen arviointi.

Ympäristönsuojelulaki edellyttää, että ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi käytetään teknisesti ja taloudellisesti toteutuskelpoisia menetelmiä, niin sanottua parasta käyttökelpoista tekniikkaa (BAT). Asiantuntijan edellytetään tuntevan alan käytännöt siksi hyvin, että hän pystyy arvioimaan, täyttääkö esitetty tekninen ratkaisu nämä vaatimukset. Halutessaan hän voi saada apua arviointiinsa Suomen ympäristökeskuksesta, jolla on viranomaistehtävänä huolehtia parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymisen seurannasta ja tiedottaa siitä. Euroopan unionin mukaan tuoma BAT-käsite ei ole kuitenkaan tuonut asioiden käsittelyyn sanottavaa uutta näkökulmaa.

ESIMERKKI: VUOTOS JA VESILAIN 2 LUVUN 5 §

Kemijokeen suunniteltu Vuotoksen tekoallas on nostattanut tunteita puolesta ja vastaan lähes puolen vuosisadan ajan. Altaan rakentamisella tähdätään toisaalta tulvanuhan poistamiseen ja toisaalta jo rakennettujen vesivoimaloiden tuottojen lisäämiseen.

Itse Vuotokseen rakennetuksi ajatellun voimalaitoksen teho tulisi nimittäin olemaan vain noin 37 MW, mutta altaan virtaamia tasaava vaikutus mahdollistaisi alajuoksulla sijaitsevien voimaloiden varustamisen lisäkoneistoilla, jolloin niiden yhteenlaskettu teho lisääntyisi noin 250 MW:lla. Lupahakemus vesioikeuteen jätettiin vuonna 1992 sen jälkeen, kun valtioneuvosto oli näyttänyt vihreää valoa luvan hakemiselle.

Altaan alle tulisi jäämään noin 240 neliökilometrin laajuinen alue, josta suurin osa olisi erityyppisiä soita ja metsämaata. Yksi pysyvästi asuttu talo tuhoutuisi. Oikeuskäsittelyssä keskeisiksi asioiksi nousivat vaikutukset ympäristöön.

Vesilain 2 luvun 5 §:n mukaan rakentamiseen ei saa myöntää lupaa, jos rakentaminen vaarantaa yleistä terveydentilaa, aiheuttaa huomattavia ja laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa, taikka jos se suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja. Säännös poikkeaa vesilain yleisestä lupaedellytysten arviointiperiaatteesta, intressi-vertailusta, jossa punnitaan hankkeen haittoja ja hyötyjä keskenään. Sen soveltamisesta ei ollut ennakkotapausta.

Vuotos sai perusteellisen lupakäsittelyn. Ensi vaiheessa katselmusmiehet katsoivat, ettei hankkeesta aiheudu vesilain 2 luvun 5 §:ssä tarkoitettuja, luvan myöntämisen ehdottomana esteenä olevia seurauksia. Hankkeen hyödyiksi arvioitiin 1 856 miljoonaa markkaa ja haittoiksi 53,5 miljoonaa markkaa. Taloudellisin mitoin mitattuna Vuotoksen allas olisi kannattava.

Pohjois-Suomen vesioikeus teki lupakäsittelyn aikana useita tarkastusmatkoja hankkeen vaikutusalueelle ja toimitti asiassa suullisen käsittelyn. Vesioikeus katsoi, että toteuttamisen edellytykset ovat olemassa. Vuotoksesta ei arvioitu koituvan niin laajoja ja vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa, että lupa niiden vuoksi olisi voitu evätä. Lupa myönnettiin vuonna 1999 seitsemän vuoden perusteellisen vesioikeuskäsittelyn jälkeen.

Allashankkeen vastustajat valittivat vesioikeuden päätöksestä. Vaasan hallinto-oikeus kumosi päätöksen ja eväsi luvan. Päätöksen perusteluna esitettiin muun muassa, että vaikutuksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon ympäristö- ja luonnonsuojeluarvojen entistä korostuneempi merkitys.

Voimayhtiö ei tyytynyt hallinto-oikeuden päätökseen vaan haki valituslupaa. Lupakäsittelyn aikana asiakirjoja oli kertynyt siksi runsaasti, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli varattava yksi huone niiden säilyttämiseen. Esittelijä teki jätti-

läismäisen työn asiaan paneutuessaan. Helpolla eivät päässeet jäsenetkään. Minut määrättiin toiseksi ympäristöasiantuntijaneuvokseksi.

Asian merkittävyyden takia oli selvää, että valituslupa tuli myöntää. Korkein hallinto-oikeus teki Vuotoksen alueella katselmuksen, jonka aikana tutustuttiin Vuotoksen alueeseen paitsi maan- ja vedenpinnan tasoilta niin myös helikopterista käsin. Asiaa perusteellisesti harkittuaan korkein hallinto-oikeus päätti joulukuussa 2002 äänestyksen 6–1 jälkeen hylätä valituksen ja pitää hallinto-oikeuden päätöksen voimassa.⁴ Näin saatiin ennakkopäätös vesilain 2 luvun 5 §:n soveltamiseksi.

Oma käsitykseni poikkesi enemmistön kannasta. Kantani muodostumiseen vaikutti erityisesti Vuotoksen alueelle suorittamamme katselmus. Vaikutusta oli myös tiedolla aiemmin rakennettujen Lokan ja Porttipahdan tekoaltaiden vaikutuksista. Asiakirjoista kävi ilmi, ettei mikään tunnettu luontotyyppi tai eliölaji tulisi katoamaan altaan rakentamisen seurauksena. Pidin myös perusteltuna katselmusmiesten tekemää arviota haitallisten vaikutusten kompensointimahdollisuuksista. Arvioin näistä lähtökohdista katselmusmiesten ja vesioikeuden esittämät käsitykset oikeiksi ja hallinto-oikeuden päätöksen perusteettomaksi. Esitin asian palauttamista hallinto-oikeuteen intressivertailun suorittamista varten.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös aiheutti laajan julkisen keskustelun, joka edelleen jatkuu. Suomen luonto -lehti teetti tammikuussa 2003 mielipidetutkimuksen, jonka mukaan 48 % haastatelluista piti korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä oikeana, 23 % vääränä ja 29 % ei ottanut asiaan kantaa. Lapissa vastaavat luvut olivat 39 %, 46 % ja 14 %.

EPILOGI

Korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijaneuvoksen paikka on näköalapaikka, josta käsin pystyy tarkkailemaan, mitkä ympäristö- ja vesiasiat yhteiskunnassa ovat tärkeitä ja kiistanalaisia. Samalla se tarjoaa mahdollisuuden seurata, millä osaamisen tasolla näitä asioita Suomessa hoidetaan. Oman opetustyöni kannalta tämä on ollut ensiarvoisen tärkeää. Olen nimittäin voinut korostaa opiskelijoille niitä seikkoja, joissa osaamispuutetta kentällä näyttäisi olevan.

Keskustelua on aina välillä käyty siitä, tulisiko asiantuntijoiden nykyistä enemmän osallistua päätösten valmisteluun. Onpa pohdittu sitäkin, tulisiko asiantuntijoiden olla korkeimman hallinto-oikeuden vakinaisessa virkasuhteessa. Nykyään toimikaudet ovat neljän vuoden mittaisia.

Oma käsitykseni on, että nykyinen järjestelmä, jossa esittelijä valmistelee päätöksen yhteistyössä tarkastajan kanssa ja jossa asiantuntijat lausuvat käsityksensä asiasta vasta istunnossa, toimii hyvin. Myös asiantuntijoiden määräaikaisuutta pidän perusteltuna. Se nimittäin mahdollistaa, että pienin kustannuksin voidaan saada ajanmukainen asiantuntemus tuomioistuimen käyttöön.

Asiantuntijaryhmän tulee tietenkin olla siten valittu, että sen yhteenlaskettu asiantuntemus kattaa niin ympäristönsuojelun kuin vesiasioidenkin koko kirjon. Itsestään selvää on, että asiantuntijoiden tulee olla riippumattomia ja heidän tulee edustaa vain itseään. Ainoastaan tällöin kansalaiset voivat luottaa siihen, että asiantuntijoiden käytöllä varmistetaan oikeudenmukainen lopputulos.