

Valmisteltu puheenvuoro OTT Petter Kavoniuksen ”Työllisyyden edistämisen supernormi”-nimisen tutkimuksen julkistamistilaisuudessa Lapin Yliopistossa.

Arvoisa puheenjohtaja, hyvät kuulijat.

Tämän tutkimuksen herättäjänä, tai ainakin yhtenä niistä, on varmaankin ollut ns. Vuotoksen päätös. Näin olen asian ymmärtänyt tutustuttuani Kavoniuksen tänään julkistettuun tutkimukseen.

Olen itse ollut tekemässä Vaasan hallinto-oikeuden päätöstä Vuotos-asiassa – yhtenä kuudesta jäsenestä - ja haluankin jo heti ilmoittaa, että olen edelleenkin tuon päätöksen takana.

Aluksi on ehkä syytä kertoa lyhyesti yleisellä tasolla, miten vesioikeudellisen lupa-asian päätös syntyy ja mitä eri vaiheita se kokee ennen valmistumistaan.

Menettelysäännökset löytyvä vesilain (VL) 16 ja 18 luvuista, jotka ovat kuluneina vuosina jonkin verran muuttuneet ja kehittyneet, mutta pääosin säilyneet entisellään. Päätökset syntyvät pääosin juristien, insinöörien ja biologioiden yhteistyönä.

Kun lupahakemus pannaan vireille lupaviranomaisessa, joina aiemmin olivat vesioikeudet, nyttemmin vesioikeuksista muodostetut ympäristölupavirastot, suoritetaan alustava hakemusten ja liitteiden tarkastus ja tarvittaessa vaaditaan lisäselvitystä. Kun asiakirjamateriaali on riittävä ja mikäli hakemuksessa tarkoitettujen yritysten vaikutusten ja siitä aiheutuvien edunmenetysten yksityiskohtainen selvittäminen havaitaan välttämättömäksi, eikä tarvittavaa selvitystä saada muulla tavoin, on hakemus tai osa siitä määrättävä katselmustoimituksen (VL 16:5).

Varsinaisen katselmustoimituksen toimittavat toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä sekä tarvittaessa eri alojen asiantuntijat toimitusmiesten apuna.

Katselmustoimituksen aluksi toimitusmiehet tarkastavat hakemuksen ja suunnitelman ja tarvittaessa vaativat sen täydentämistä.

Suunnitelman tarkastamisen jälkeen pidetään katselmuskokous tai useampia kokouksia riippuen hankkeen laajuudesta ja laadusta. Katselmuskokouksesta tiedotetaan niille, joiden etua tai oikeutta hakemus saattaa koskea samoin kuin niille yrityksen vaikutusalueen asukkaille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin olosuhteisiin yrityksen toteuttaminen saattaa vaikuttaa ja heitä edustaville yhteisöille. Katselmuskokouksissa on niillä, joiden etua ja oikeutta asia saattaa koskea oikeus esittää suullisesti tai kirjallisesti mielipiteensä yrityksestä sekä vaatimuksia ja selvityksiä. Alueen niillä asukkailla, jotka eivät ole hankkeessa varsinaisia asianosaisia ja heitä edustavilla yhteisöillä on oikeus esittää mielipiteensä.

Katselmustoimitus jatkuu maastokäynneillä, jolloin toimitusmiehet tutkivat paikka- ja tilakohtaisesti hankkeen vaikutukset, keskustelevat hakijan, asukkaiden, kiinteistönomistajien, erilaisten yhteisöjen sekä viranomaisten kanssa. Menettely on joustavaa ja kansanomaista, sillä toimitusmiehet tulevat hyvinkin vapaamuotoiseen kosketukseen asianosaisten kanssa.

Katselmuskirjan valmistuttua se pidetään nähtävänä hankkeen vaikutusalueen kunnissa ja siitä tiedotetaan sekä julkisella kuulutuksella että asianosaiskohtaisesti siten, että toimitusinsinööri on toimitettava asianosaisille lyhyt yhteenveto ja ote katselmuskirjasta. Asianosainen saa siten kotiinsa lyhyen kuvauksen siitä, miten hanke hänen kiinteistönsä tai elinkeinonsa kohdalla vaikuttaa.

Asianosaisilla on oikeus katselmuskirjan nähtävänäoloaikana tehdä hakemuksesta, suunnitelmasta ja katselmuskirjasta muistutuksia, vaatimuksia ja huomautuksia. Asukkailla ja yhteisöillä on vastaavasti oikeus esittää mielipiteensä katselmuskirjasta ja koko hankkeesta.

Kuten edellä olevasta ilmenee, koko katselmustoimitus on hyvin avointa, läpinäkyvää ja voidaan sanoa jopa demokraattista. Eri osapuolet voivat tuoda esiin omat mielipiteensä.

Katselmustoimituksen päätyttyä koko asiakirja-aineisto toimitetaan lupaviranomaiselle, jonka on VL 16 luvun 21 §:n nojalla viran puolesta tutkittava, ovatko luvan myöntämisen edellytykset olemassa ja, vaikkei vahingonkorvausvaatimuksia ole esitetty, viran puolesta tutkittava aiheutuuko hankkeesta vahinkoa, haittaa tai edunmenetystä, ja niinkuin laki sanoo:

"otettava huomioon mitä tässä laissa yleisen edun sekä yksityisten oikeuksien ja etujen turvaamiseksi on säädetty".

Voitaneen kaiketikin todeta, että lainkohta määrää harkinnan tapahtumaan vesilain puitteissa, sen ulkopuolelle ei liene oikeutta mennä. Kyse on puhtaasta oikeusharkinnasta, ei tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.

Asian käsittely lupaviranomaisessa on avointa. Tarvittaessa pidetään maastokatselmuksia ja suullisia käsittelyjä, kuullaan asianosaisia ja keskustellaan heidän kanssaan.

Kun asia on ratkaistu lupaviranomaisessa, on päätökseen tyytymättömällä oikeus hakea muutosta Vaasan hallinto-oikeudessa (VaaHao) ja edelleen se, joka on tyytymätön hallinto-oikeuden päätökseen, voi hakea siihen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta (KHO). Valittaja voi liittää valitukseensa - ja niin usein tapahtuukin - kaiken sellaisen lisäaineiston, johon hän haluaa valituksessaan vedota. Lupaviranomainen puolestaan lähettää koko asiakirja-aineiston hallinto-oikeudelle ja voi tarvittaessa liittää siihen lausuntonsa valituksista. Vaasan hallinto-oikeus lähettää puolestaan kaiken siihen mennessä kertyneen asiakirjamateriaalin korkeimmalle hallinto-oikeudelle, mutta ei liitä mitään lausuntoa valituksista tai muustakaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Muutoksenhakuasteessa, niin Vaasan hallinto-oikeudessa kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessaakin asia tutkitaan pääsääntöisesti vain siinä laajuudessa ja siltä osin kuin siitä on valitettu. Tarvittaessa muutoksenhakutuomioistuimet pitävät maastokatselmuksia ja suullisia käsittelyjä asian selvittämiseksi.

Tässä vaiheessa moni varmaan ihmettelee, miksi olen käyttänyt näin paljon aikaa käsittelyn ylimalkaiseen kuvaamiseen. Tarkoitukseni on ollut kuvata lupa-asian käsittelyn avoimuutta ja että hankkeiden osapuolilla on mahdollisuus vaikuttaa käsittelyyn tuomalla omat näkemyksensä esille

Nyt siirryn itse Vuotos-asiaan. Yleensähan on niin etteivät tuomioistuinten jäsenet julkisesti keskustele tekemistään päätöksistä jälkikäteen. Laki kieltää paljastamasta niitä neuvotteluja, jotka päätöstä tekevät tuomarit käyvät käsitellessään asiaa. Perustelujen tulee löytyä itse päätöstekstistä, kuten Vuotos-asiassakin on laita niin Vaasan hallinto-oikeuden kuin korkeimman hallinto-oikeudenkin osalta. Molemmat tuomioistuimet ovat päätyneet samaan lopputulokseen joskin hieman eri perusteita painottaen.

Kuten hyvin tiedätte Vuotos on vuosikymmeniä tunteita herättänyt säännöstelyhanke, jota oli ryhdytty suunnittelemaan jo 1970 luvulla. Valtioneuvosto teki 15.9.1982 päätöksen, jolla hanke keskeytettiin. Vuonna 1992 valtioneuvosto teki uuden täysin päinvastaisen päätöksen, jolla se antoi Kemijoki Oy:lle tehtävän ryhtyä toteuttamaan hanketta. Yhtiö pani asian vireille 25.9.1992 silloisessa Pohjois-Suomen vesioikeudessa, joka antoi päätöksensä 29.2.2000 myöntäen yhtiölle rakentamis- ja säännöstelyluvan.

Päätöksestä valitettiin Vaasan hallinto-oikeuteen, joka antoi 14.6.2001 päätöksensä, jolla vesioikeuden päätös kumottiin ja yhtiön lupahakemus hylättiin. Yhtiö haki korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa, liittäen hakemuksensa mm. kahden tunnetun oikeustieteen professorin asiantuntijalausunnot. Korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan, tutki valituksen ja päätöksessään 18.12.2002 pysytti Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen. Sekä Vaasan hallinto-oikeus että korkein hallinto-oikeus perustivat päätöksensä vesilain 2 luvun 5 §:ään (467/1987). Sovellettu lainkohta kuului seuraavasti:

"Lupaa rakentamiseen ei saa myöntää, 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".

Keskeiseksi kysymykseksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa niinkuin se jo oli ollut Vaasan hallinto-oikeudessaakin, nousi tuo vesilain 2 luvun 5 §, onko kyseessä oikeusharkinta vai tarkoituksenmukaisuusharkinta ja 2 luvun 5 ja 6 (ns. intressivertailupykälä) pykälien keskinäinen suhde eli näiden pykälien välinen "marssijärjestys". Tuliko näitä pykäläiä soveltaa rinnan vai toista pykälää ennen toista.

Päätöksensä sivulla 98 korkein hallinto-oikeus selvästi lausuu, että:

"Korkein hallinto-oikeus toteaa, että vesilain 2 luvun 5 §:n soveltaminen on kokonaan oikeusharkintaa eikä päätöksen tekoon sisälly tarkoituksenmukaisuusharkintaa".

Tämä kannanotto tarkoittaa sitä, että vesilaisissa säädetään ne edellytykset, jotka tulee selvittää luvanmyöntämisprosessissa.

Yhtiö hakiessaan muutosta Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen vetosi mm siihen, että ennenkuin vesilain 2 luvun 5 §:ää sovelletaan, tulisi vesilain 2 luvun 6 §:n mukainen etuvertailu (itressivertailu) suorittaa.

Tämän kysymyksen korkein hallinto-oikeus ratkaisi lausuen päätöksen sivulla 103:

"Kun otetaan huomioon säännöksen sanamuoto ja sen syntyhistoria, korkein hallinto-oikeus katsoo samoin kuin vesioikeus ja hallinto-oikeus, että vesilain 2 luvun 5 § on ensisijainen ja itsenäisesti sovellettava, ehdottoman luvanmyöntämisesteen sisältävä säännös. Jos yksikin säännöksessä mainittujen kolmen luvanmyöntämisesteen tunnusmerkistö toteutuu, lupaa ei saa myöntää. Tällöin ei ole tarpeen suorittaa 2 luvun 6 §:ssä säädettyä etuvertailua".

Tutkittaviksi asiakysymyksisi jäivät näin ollen vesilain 2 luvun 5 §:ssä lausutut edellytykset eli

- a) vaarantaako rakentaminen yleistä terveydentilaa
- b) aiheuttaako rakentaminen huomattavia ja laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa
- c) huonontaako rakentaminen suuresti paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja.

Näiden kysymysten kohdalla tuomioistuimet ovat käyneet pohdintansa. Kyseessä on puhdas oikeusharkinta, tarkoituksenmukaisuusharkintaan ei ole laillisia edellytyksiä.

Kaikki oikeusasteet olivat yksimielisiä siitä, etteivät a) ja c) kohdat olisi estäneet hakemuksen hyväksymistä. b)-kohdan kohdalla muutoksenhakutuomioistuimilla oli eri näkemys asiasta kuin vesioikeudella ja ne katsoivat, että ympäristövaikutukset olisivat olleet laissa tarkoitettulla tavalla niin merkittävät, ettei lupaa ole voitu myöntää.

Koska tämä Vuotos-asia on herättänyt ja herättää paljon ajatuksia, olen ymmärtänyt, että eri tahoilta luodaan paineita vesilain 2 luvun 5 §:n muuttamiseksi ja tulkinnan avaamiseksi tarkoituksenmukaisuusharkinnan suuntaan. Tämän harkinnan suorittaisi muu viranomainen kuin tuomioistuin, todennäköisesti valtioneuvosto. Tältä osin haluan lopuksi tuoda esille oman mielipiteeni ja näkemykseni, jonka olen esittänyt aiemminkin mm. hallintotuomioistuinpäivän esityksessäni 15.11.2004 Helsingin yliopiston juhlasalissa. Lainaus esityksestäni:

”Ns. yhteiskunnallisesti merkittävän vesilupa-asian luparatkaisun siirtäminen valtioneuvostolle onkin jo ehkä vähän ongelmallisempi kysymys. Tällaiseen poliittisen päätöksentekijän päätökseen voitaisiin sisällyttää niin paljon alue- ja työvoimapolitiittisia tavoitteita, että puhdas oikeusharkinta ei silloin varmaankaan tule kysymykseen, vaan päätös ehkä tehtäisiin – niin uskallan epäillä – poliittisin perustein. Lopputuloksena saattaisi jäädä riippumaan kulloinkin valtioneuvostossa vallitsevista poliittisista ja alueellisista voimasuhteista sekä yhteiskunnassa vaikuttavista taloudellisista ja ympäristöllisistä suhdanteista. Myös muutoksenhakumahdollisuuksiin tulisi nykyiseen verrattuna huomattavia kavennuksia. Kuinka moni osaisi oikealla tavalla hakea muutosta valtioneuvoston itse luparatkaisua koskevaan päätökseen ja mikä mahdollisuudet asianosaisilla olisi hakea muilta osin muutosta lupaehtojen käsittelyä koskeviin ammattiviranomaisen tekemiin ratkaisuihin ja mikä merkitys näillä ratkaisuilla olisi lopputuloksen kannalta, on julkisuudessa vielä täysin pohtimatta.

Oma pohdintani johtaa sellaiseen tulokseen, että mikäli tahdomme tulevaisuudessakin säilyttää kansalaisten luottamuksen puolueettomaan ja oikeudenmukaiseen menettelyyn ympäristölupa-asioissa, on nykyisenkaltainen intressipiireistä vapaa, itsenäinen ja riippumaton viranomaismenettely ja sen jatkeena oleva riippumattomiin tuomioistuimiin perustuva muutoksenhakumenettely varmaankin pitkässä juoksussa paras vaihtoehto. Ympäristölupahankkeiden osapuolet ja varmaankin hankkeen ulkopuoliset tahot yleensäkin kokisivat, ettei päätöstä ole tehty jonkun erityisen intressin nimissä tai sen takia, vaan puhtaasti lakiin ja tosiasioihin perustuen.”