Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Maa- ja metsätalousvaliokunnan puheenjohtaja, edustaja Kalmari pyysi tänään, valiokunnassa käsiteltävän maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleen organisointia koskevaksi lainsäädännöksi annetun hallituksen esityksen (HE 14/2018 vp) asiantuntijakuulemisen päätteeksi allekirjoittaneilta vielä lisälausuntoa yleisen edun käsitteestä. Lausuntonamme esitämme kunnioittavasti, pyrkimättä akateemiseen käsittelytapaan seuraavan:

Yleisen edun käsitteen sisällöstä on keskusteltu antiikin ajoista lähtien. Yleisen edun käsitettä on niin ikään laajasti tarkasteltu oikeustieteellisessä tutkimuksessa (mainittakoon tähän aiheeseen liittyen erityisesti Pekka Vihervuoren väitöskirja ”Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa”, 1981, ja tuoreimpana esimerkkinä Niko Soinisen väitöskirja ”Vesioikeudellinen perusteluvelvollisuus”, 2016) ja myös filosofiassa. Sen merkitystä paikannettaessa voidaan lähteä liikkeelle eräistä lähikäsitteistä.

Yksityinen etu viittaa tietyn yksityisen henkilön tai tahon intressiin, omaan parhaaseen. *Yleinen etu* puolestaan ei ole pelkistettävissä vain yksityisten tahojen intresseihin, vaan se ilmentää jotain jakamatonta, yhteisölle kuuluvaa hyvää. Tyypillistä on, että toisin kuin yksityisen edun edunhaltijalla, kenelläkään ei ole oikeutta määrätä (disponoida) yleisestä edusta: vaikka tietyn viranomaisen lakisääteisenä tehtävänä on turvata tiettyä yleistä etua, tuolla viranomaisella ei ole toimivaltaa määrätä, että tuosta edusta luovutaan jonkin toisen edun hyväksi.

Yleisen tarpeen käsite esiintyy muun muassa perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastusvarauksessa. Omaisuuden pakkolunastuksesta voidaan säätää lailla vain yleisen tarpeen toteuttamiseksi täyttä korvausta vastaan. Yleisen tarpeen ajatellaan tyypillisesti olevan jotain enemmän ja kvalifioidumpaa kuin yleisen edun. Yleinen tarve esimerkiksi pakkolunastuksen edellytysharkinnassa ilmentää mahdollisesti erisuuntaisten yleisten etujen, joista osa puoltaa lunastusluvan myöntämistä ja osa puhuu sitä vastaan, nettoresultanttia eli yhteiskunnan kannalta eräänlaista yleisten ja yksityisten etujen vertailun tulosta. Jossain määrin samansuuntainen on

ydinenergialaissa mainittu *yhteiskunnan kokonaisedun* käsite. Ydinenergialain 1, 5 ja 11 §:n 1 momentissa viitataan mainittuun käsitteeseen, ja yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen perustaminen edellyttää valtioneuvoston periaatepäätöstä siitä, että toiminta on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista.

Ympäristölainsäädännön yhteydessä, kuten vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa, *yleisen edun käsitteestä ei nähdäksemme tulisi puhua yksikössä*. Olennaista on tunnistaa, että ympäristöhankkeisiin kytkeytyy yksityisten etujen ohella lukuisia eri laeissa turvattuja, erisuuntaisia yleisiä etuja. Osa yleisistä eduista puoltaa hankkeen sallimista, osa on omiaan joko estämään hankkeen toteuttamisen tai rajoittamaan sitä (erityisesti toimintaa rajaavat lupamääräykset). Usein vastakkain ovat käyttö- tai taloudellinen intressi ja suojeluintressi.

Näitä erilaisia yleisiä etuja voidaan eri laeista tunnistaa suuri joukko. Ajatellaanpa vaikka vesilakia. Vesilain 2 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan vesitaloushankkeella on oltava lupaviranomaisen lupa, jos se voi muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä taikka pohjaveden laatua tai määrää, ja tämä muutos:

1) aiheuttaa tulvan vaaraa tai yleistä vedenvähyyttä;

2) aiheuttaa luonnon ja sen toiminnan vahingollista muuttumista taikka vesistön tai pohjavesiesiintymän tilan huononemista;

3) melkoisesti vähentää luonnon kauneutta, ympäristön viihtyisyyttä tai kulttuuriarvoja taikka vesistön soveltuvuutta virkistyskäyttöön;

4) aiheuttaa vaaraa terveydelle;

5) olennaisesti vähentää tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesiesiintymän antoisuutta tai muutoin huonontaa sen käyttökelpoisuutta taikka muulla tavalla aiheuttaa vahinkoa tai haittaa vedenotolle tai veden käytölle talousvetenä;

6) aiheuttaa vahinkoa tai haittaa kalastukselle tai kalakannoille;

7) aiheuttaa vahinkoa tai haittaa vesiliikenteelle tai puutavaran uitolle;

8) vaarantaa puron uoman luonnontilan säilymisen; tai

9) muulla edellä mainittuun verrattavalla tavalla loukkaa yleistä etua.

Säännös ilmentää varsin hyvin, mitä *suojeluhakuisia yleisiä etuja* vesilaki suojaa. Näitä etuja voi liittyä esimerkiksi ympäristönsuojeluun (pilaantumisen torjuntaan), terveydensuojeluun, ympäristön viihtyisyyden suojeluun, luonnonarvojen suojeluun (suojelualueet, lajien esiintymispaikat, harvinaiset lajit ja niiden geneettinen perimä), yleisen kalatalousedun turvaamiseen (vaelluskalat, geneettisen monimuotoisuuden säilyttäminen), virkistyskäyttöedun turvaamiseen (vaikkapa kalastusintressi sekä vesiväylien avoimuus melontareittien kannalta), kulttuurinsuojeluun (arvokkaat rakennukset ja rakennusryhmät, kuten teollistumisen historiaan liittyvät voimalaitosrakenteet, muinaismuistot), maisemansuojeluun ja maankäytön suunnitteluun.

Hankkeita tukevia yleisiä etuja voi liittyä esimerkiksi energiantuotantoon, tulvasuojeluun, patoturvallisuuteen, liikenteeseen (sillat ja väylät; ja varsinkin aiemmin uittoon), vesihuoltoon, joskus jopa maankuivatukseen ja virkistyskäyttöönkin (paikallisesti tai alueellisesti järven vedenkorkeuden nostaminen). Esimerkiksi kaivostoimintaan liittyy usein vesitalouslupia, joiden harkinnan yhteydessä tulee arvioitavaksi hankkeen merkitys teollisuuspolitiikan, raaka-ainehuollon ja työllisyyden näkökulmasta. Maanpuolustuksen ja huoltovarmuuden ylläpitäminen ovat niin ikään tyypillisiä yleisiä etuja.

Se, minkälainen asema yleisillä intresseillä lupaharkinnassa on, riippuu luonnollisesti lainsäädännön sisällöstä. Vesilain keskeinen luvan myöntämisedellytys on niin sanottu intressivertailuedellytys (VL 3:4.1,2), jonka mukaan vesitaloushankkeelle myönnetään lupa, jos hankkeesta saatavat vesilain mukaisesti lasketut hyödyt yksityisille ja yleisille eduille ovat huomattavasti suuremmat kuin siitä aiheutuvat vahingot, haitat ja edunmenetykset yksityisille ja yleisille eduille. Ympäristönsuojelulain 49 §:n mukaan puolestaan ympäristölupa myönnetään, jos siitä ei aiheudu mainitussa lainkohdassa säädettyjä seurauksia yleisille ja yksityisille eduille. Sääntelyn rakenne on siis täysin erilainen, mutta joustavia oikeusnormeja sovellettaessa ero ei käytännössä ole niin suuri kuin säännöksiä lukemalla voisi arvioida. Lisäksi on syytä voimakkaasti korostaa, että ympäristöllinen lupa ei ole joko-tai-kysymys: hyvinkin usein lupa on kyllä mahdollista myöntää osittaisena ja tiukoilla lupamääräyksillä rajattuna. Niin ikään on selvää, että

usein sama intressi voi edustaa sekä yleistä että yksityistä etua ja myös eri perusoikeusasetelmia (esimerkiksi ympäristön pilaantumattomuus voi tukea hankkeen lähiasukkaan omaisuudensuojaan palautuvaa oikeutta nauttia uimakelpoisesta ranta-alueestaan; toisaalta yksityisen yrityksen toiminta, jota lähtökohtaisesti suojaavat elinkeinovapaus ja omaisuudensuoja, voi edistää yrityksen taloudellisen intressin ohella yhteiskunnan sähköhuollon turvaamista ja huoltovarmuutta).

Ehdotetussa järjestelmässä Luovan tehtävänä on lupaviranomaisena valvoa yleistä etua. Yleistä kalatalousetua valvoo jatkossa maakunnan kalatalousviranomainen. Kunnan ympäristönsuojelu- ja terveydensuojeluviranomaisilla on toimialallaan ja toimialueellaan oikeus antaa lausuntoja ja hakea muutosta Luovan päätöksiin. Valtion viranomaisista tietyillä sektoriviranomaisilla voi laista ja tapauksesta riippuen olla valitusoikeus (Liikennevirasto, Museovirasto jne.), mutta mikään valtion viranomainen ei ehdotetussa järjestelmässä voi valvoa ympäristön-, terveyden- ja luonnonsuojelun yleistä etua muutoksenhakuoikeutta käyttäen.

Olemme yllä osoittaneet, että yleiset edut ovat tavattoman moninaisia ja erisuuntaisia. Se, että lupaviranomainen ratkaisussaan päätyy joustavia normeja soveltaen tietynsisältöiseen luparatkaisuun, voi jättää erilaisten, erisuuntaisten yleisten etujen punninnan piiloon. Yleisten etujen valvonta saattaa luparatkaisussa sulautua eräänlaisen yleisen kokonaisedun arvioksi, vaikka päätösten perusteluvelvollisuuteen ja sisäiseen lausuntomenettelyyn panostetaankin. Perustuslaissa, EU-oikeudessa ja ympäristöoikeuden sektorilaeissa tunnustetut *erilaiset yleiset edut* ansaitsevat avoimen punninnan lupamenettelyssä ja tarvittaessa muutoksenhakumenettelyssä. Ehdotettu järjestelmä jättää yleisten etujen valvonnan sekä hallinnon tasoittain että sektoreittain puutteelliseksi.

Helsingissä 4. päivänä huhtikuuta 2018

Kari Kuusiniemi
oikeusneuvos, korkein hallinto-oikeus
dosentti, oikeustieteen tohtori

Tapio Määttä
ympäristöoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto